



Studia Prawa Publicznego

2022 • NR 3 (39)



WYDAWNICTWO NAUKOWE UAM



Studia Prawa Publicznego

Sposób cytowania: „Studia Prawa Publicznego”

Redakcja czasopisma

Naukowa Rada Doradcza

Rainer Arnold (Uniwersytet w Regensburgu, Niemcy),
Andrzej Bisztyga (Uniwersytet Zielonogórski, Polska),
Mária Bujňáková (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),
Gabriela Dobrovičová (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),
Tadeusz Jasudowicz (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska),
Jiří Jirásek (Uniwersytet Palackiego w Ołomuńcu, Czechy),
Zdzisław Kędzia (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska),
Mária Kiovská (Uniwersytet Pavla Jozefa Šafárika w Koszycach, Słowacja),
Cezary Kosikowski (Uniwersytet w Białymstoku, Polska),
Philip Langbroek (Uniwersytet w Utrechcie, Niderlandy),
M^a Cristina Hermida del Llano (Uniwersytet Króla Juana Carlosa w Madrycie, Hiszpania),
Gabiella Mangione (Uniwersytet Insubria Varese-Como, Włochy),
Luca Mezzetti (Uniwersytet w Bolonii, Włochy),
Tomasz Milej (Kenya University w Nairobi, Kenia),
Uliana Parpan (Narodowy Uniwersytet „Politechnika Lwowska” we Lwowie, Ukraina),
Soňa Skulová (Uniwersytet Masaryka w Brnie, Czechy),
Marek Wierzbowski (Uniwersytet Warszawski, Polska),
Wojciech Witkowski (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska),
Elżbieta Ura (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)

Rada Redakcji

Redaktor naczelny: Krystyna Wojtczak

Sekretarz: Anna Trela

Redaktor wspomagający: Przemysław Wojtczak

Członkowie Rady Redakcji

Bartosz Kołaczkowski, Marzena Kordela, Daniel E. Lach, Małgorzata Materniak-Pawłowska,
Tomasz Nieborak, Aurelia Nowicka, Hanna Paluszkievicz, Bożena Popowska,
Aleksandra Wiktorowska (przewodnicząca), Krystyna Wojtczak

Redaktor statystyczny

Mirosław Krzyśko

Redaktorzy językowi

Urszula Jagiełło (język polski)

Rob Pagett (język angielski)

Adres Redakcji

Wydział Prawa i Administracji UAM, al. Niepodległości 53, 61-714 Poznań
Collegium Iuridicum Novum, budynek Dziekanatu, p. I, pok. 25
tel. +48 61 829 31 60, e-mail: spp@amu.edu.pl,
adres strony internetowej: <http://spp.amu.edu.pl>



Studia Prawa Publicznego

2022 • NR 3 (39)

UNIwersytet
IM. ADAMA MICKIEWICZA
W POZNANIU



POZNAŃ 2022

Redakcja naukowa
KRYSTYNA WOJTCZAK

© Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2022



Wersja elektroniczna publikacji jest dostępna na licencji Creative Commons –
Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych
4.0 Międzynarodowe

Tytuł i koncepcja czasopisma „Studia Prawa Publicznego”
KRYSTYNA WOJTCZAK

Projekt okładki
EWA WĄSOWSKA

Na okładce
X.A. Knesing, *Skazana, drzeworyt, 1886*
(*Meisterwerke Holzschneidekunst aus dem Gebiete der Architektur, Skulptur und Malerei*,
wyd. J.J. Weber, Leipzig 1891)

Redaktor
MARZENA URBAŃCZYK
Redaktor techniczny
ELŻBIETA RYGIELSKA
Łamanie komputerowe
REGINALDO CAMMARANO

ISSN 2300-3936 DOI: 10.14746/spp e-ISSN 2720-2445

Wersja podstawowa czasopisma: elektroniczna

WYDAWNICTWO NAUKOWE UNIWERSYTETU IM. ADAMA MICKIEWICZA W POZNANIU
UL. FREDRY 10, 61-701 POZNAŃ
www.press.amu.edu.pl
Sekretariat: tel. 61 829 46 46, faks 61 829 46 47, e-mail: wyd nauk@amu.edu.pl
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 12,50. Ark. druk. 12,875

DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7–9

SPIS TREŚCI

I. ARTYKUŁY

WOJCIECH JAKIMOWICZ, <i>O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym</i>	9
AGNIESZKA ŻYWICKA, MAREK WIERZBOWSKI, <i>Administracyjne kary pieniężne w ustawie o produktach kosmetycznych a dyrektywy wymiaru kary z art.189d Kodeksu postępowania administracyjnego</i>	39
JAROSŁAW DOBKOWSKI, <i>Prawna ochrona tytułu zawodowego</i>	63
PIOTR RĄCZKA, KAROL KOSIŃSKI, <i>Funkcje oraz zadania samorządu zawodowego komorników sądowych</i>	83
MARIA MAJEWSKA, <i>Zasady porządkujące życie społeczeństwa postindustrialnego dotyczące sektora publicznego</i>	103
MATEUSZ KOWALEWSKI, <i>Geneza i rozwój koncepcji wolności gospodarczej w ujęciu historyczno-prawnym</i>	125

II. KOMENTARZE, OPINIE I POLEMIKI

MAREK GÓRSKI, <i>Postępowanie z odpadami niebezpiecznymi w świetle prawa – wybrane zagadnienia</i>	161
--	-----

III. Z ORZECZNICTWA

KAMIL RECZEK, <i>Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 1516/16</i>	175
--	-----

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przeгляд polskich opracowań naukowych

Ewa Kubas, <i>Zbiórki publiczne w świetle prawa administracyjnego</i> , Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2021 (opr. TOMASZ KOSICKI) ..	185
Piotr Szulc, <i>Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego</i> , seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022 (opr. PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	191

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

- Richard Pomahač, *Rozhraní ústavního a správního práva* (Styk prawa konstytucyjnego i administracyjnego), „Acta Universitatis Carolinae – Iuridica” 2021, vol. 67, no. 4 (opr. KAROL DĄBROWSKI) 199
- Svitlana Ozeranska, *Systematization of Monopolies as a Condition for Effective Legal Limitation of Monopolism* (Usystematyzowanie monopoli jako warunek efektywnego prawnego ograniczenia monopolizacji), „European Political and Law Discourse” 2021, vol. 8, iss. 6 (opr. KAROL DĄBROWSKI) 201

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

- Sprawozdanie z XXII Niemiecko-Polskiego Kolokwium Prawników-Administratywistów „Ochrona klimatu jako wyzwanie dla prawa administracyjnego w Europie”, Poznań, 23–24 września 2022 r. (opr. FILIP LEWANDOWSKI)..... 203

TABLE OF CONTENTS

I. PAPERS

WOJCIECH JAKIMOWICZ, <i>On the immediacy of legal interest in administrative law</i> .	9
AGNIESZKA ŻYWICKA, MAREK WIERZBOWSKI, <i>The financial penalties in the Act on cosmetic products of 4 October 2018 vs. the directives on the penalties under the Administrative Code</i>	39
JAROSŁAW DOBKOWSKI, <i>Legal protection of professional titles</i>	63
PIOTR RĄCZKA, KAROL KOŚIŃSKI, <i>Functions and tasks of the professional self-government of judicial officers</i>	83
MARIA MAJEWSKA, <i>Principles of order in post-industrial society with regard to the public sector</i>	103
MATEUSZ KOWALEWSKI, <i>The genesis and development of the concept of economic freedom from the historical and legal perspectives</i>	125

II. COMMENTARIES, OPINIONS AND POLEMICS

MAREK GÓRSKI, <i>Proceeding with hazardous waste in the light of the law – selected issues</i>	161
--	-----

III. JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

KAMIL RECZEK, <i>Gloss to the Judgment of the Supreme Administrative Court of 6 April 2016, I OSK 1516/16</i>	175
---	-----

IV. LITERATURE REVIEW

Review of the Polish literature

Ewa Kubas, <i>Public collections under administrative law</i> (Zbiórki publiczne w świetle prawa administracyjnego), Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2021 (by TOMASZ KOSICKI)	185
Piotr Szulc, <i>The zoning decision. A study in administrative law</i> (Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego), series Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022 (by PAULINA JACHIMOWICZ-JANKOWSKA)	191

Review of foreign law journals

Richard Pomahač, <i>The interface between constitutional and administrative law</i> (Rozhraní ústavního a správního práva), "Acta Universitatis Caolinae – Iuridica" 2021, vol. 67, no. 4 (by KAROL DĄBROWSKI)	199
Svitlana Ozeranska, <i>Systematization of Monopolies as a Condition for Effective Legal Limitation of Monopolism</i> (Usystematyzowanie monopoli jako warunek efektywnego prawnego ograniczenia monopolizacji), "European Political and Law Discourse" 2021, vol. 8, iss. 6 (by KAROL DĄBROWSKI)	201

V. REPORTS AND INFORMATION

Report on the 22nd German-Polish Colloquium of Lawyers-Administrators "Climate protection as a challenge for administrative law in Europe", Poznań, 23–24 September 2022 (by FILIP LEWANDOWSKI)	203
---	-----

I. ARTYKUŁY

WOJCIECH JAKIMOWICZ*

O bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym

Wprowadzenie

Pojęcie interesu prawnego jest jednym z podstawowych pojęć prawnych i prawniczych, a w teorii prawa administracyjnego ujmowane jest jako tzw. pojęcie-narzędzie. Doczekało się wielu opracowań naukowych, w tym osobnej monografii. Pomimo braku istotnych rozbieżności stanowisk doktryny i orzecznictwa co do rozumienia pojęcia interesu prawnego i jego charakterystyki w obszarach tzw. pogranicza prawa administracyjnego i prawa cywilnego pojawiają się jednak niekiedy wątpliwości związane z podstawami prawnymi interesu prawnego. Są to przy tym wątpliwości istotne w stopniu wymagającym rozstrzygnięcia w drodze uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego¹.

* Wojciech Jakimowicz, prof. dr hab., Uniwersytet Jagielloński, e-mail: wojciech.jakimowicz@uj.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-6999-4574>.

¹ Zob. uchwałę Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 22 II 2021 r., sygn. akt I OPS 1/20, zgodnie z którą „1. Odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości (Dz.U. z 1974 r. Nr 10, poz. 64 ze zm.), może być od dnia 1 stycznia 1998 r. ustalone na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.) dla spadkobiercy właściciela nieruchomości wymienionej w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości. 2. Odszkodowanie, o którym mowa w art. 36 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości, nie może być ustalone na podstawie art. 129 ust. 5 pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na cechę bezpośredniości interesu prawnego i próba odpowiedzi na pytanie o źródła (podstawy) tego interesu.

1. Interes indywidualny w prawie administracyjnym

Pojęcie interesu prawnego (podobnie jak pojęcie obowiązku²), niezdefiniowane przez ustawodawcę, pozostaje pojęciem doktrynalnym i pojęciem języka prawnego.

Interes prawny kwalifikowany jest jako rodzaj interesu indywidualnego. Interes indywidualny z kolei to jeden z dwóch podstawowych, obok interesu publicznego, rodzajów interesów w przestrzeni prawa administracyjnego. Interes indywidualny rozumiany jest jako relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jednostce³. Interes indywidualny to zatem korzystna – z punktu widzenia prawa – sytuacja prawna jednostki (adresata działań administracji publicznej). Zgodnie z ugruntowanym już poglądem nauki i orzecznictwa nawiązującym do teorii E. Bernatzika⁴ wśród korzystnych sytuacji prawnych jednostki wobec państwa objętych kategorią interesu indywidualnego wyróżnia się interes faktyczny, interes prawny i roszczenie.

W korzystnej sytuacji prawnej można się znaleźć na skutek rozmaitych okoliczności, w tym również w następstwie dokonania czynności cywilnoprawnej. Istotne jest zatem ustalenie, co przesądza o „korzystności” sytuacji prawnej pozwalającej kwalifikować ją jako interes prawny w prawie administracyjnym, a tym samym – co przesądza o „prawności”

(Dz.U. z 2020 r., poz. 65 ze zm.) na rzecz nabywcy nieruchomości w drodze umowy zawartej po dniu czasowego zajęcia tej nieruchomości w trybie określonym w art. 35 ust. 1 ustawy z dnia 12 marca 1958 r. o zasadach i trybie wywłaszczenia nieruchomości”.

² Nie tracąc z pola widzenia zasadniczej różnicy pomiędzy interesem prawnym (wiązanym z korzystną sytuacją określonego podmiotu) a obowiązkiem (rozumianym jako powinność zachowania się określonego nakazem lub zakazem), warto zwrócić uwagę na tożsamość cech charakteryzujących te pojęcia. Pojęcia te bowiem, różniąc się treścią, odnoszą się jednak do sytuacji indywidualnego podmiotu będącego adresatem działań organów administrujących (por. J. Borkowski, *Art. 28*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 231).

³ Zob. J. Lang, *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972, s. 98–100.

⁴ E. Bernatzik, *Rechtssprechung und Materielle Rechtskraft, Verwaltungsrechtliche Studien von Dr. Edmund Bernatzik*, Wien 1886.

interesu indywidualnego, a zwłaszcza czy musi to być wyłącznie norma prawna, a jeśli tak, to jaka; czy też wystarczającym uzasadnieniem są skutki czynności opartej na normie prawnej.

Wszystkie wskazane wyżej kategorie, tj. interes faktyczny, interes prawny i roszczenie, zostały w doktrynie dokładnie scharakteryzowane. Cel prezentowanego opracowania uzasadnia wyeksponowanie tych ich cech, które związane są z podstawami (źródłami) danych kategorii, w tym zwrócenie szczególnej uwagi na źródła interesu prawnego.

Podstawowa w tym zakresie różnica pomiędzy interesem faktycznym a interesem prawnym polega na tym, że źródłem interesu faktycznego jest wyłącznie subiektywne przekonanie określonego podmiotu o tym, że relacja pomiędzy jakimś stanem obiektywnym a oceną tego stanu jest dla tego podmiotu korzystna. Natomiast źródłem interesu prawnego jest subiektywne przekonanie obiektywizujące się z tego właśnie względu, że znajduje podstawę w normie prawnej. Tak zobiektywizowany interes faktyczny jest określany jako „prawny”. Przymiotnik „prawny” wskazuje „źródło, z którego wywodzi się interes, oparcie, w którym interes tkwi”⁵. Kryterium rozróżnienia obydwu wskazanych kategorii interesów stanowi kryterium ich normatywnej podstawy. Interes faktyczny to interes niemający charakteru prawnego, tzn. nie znajdujący oparcia w normie prawnej.

Pogląd o tym, że w odróżnieniu od interesu faktycznego interes prawny to interes oparty na normie prawnej, jest przyjmowany zarówno w nauce prawa administracyjnego, jak i w nauce prawa cywilnego⁶. Rozumienie oparcia interesu indywidualnego na „prawie” jest jednak różne w zależności od specyfiki charakteru unormowań prawa prywatnego i prawa administracyjnego.

W przestrzeni prawa prywatnego relacje prawne budowane są w znacznych obszarach na normach o względnym wiązaniu, mają

⁵ Zob. G. Łaszczycza, *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego*, w: *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, pod red. W. Jakimowicza, M. Krawczyka, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019, s. 593.

⁶ W nauce prawa cywilnego można znaleźć jego uniwersalne określenie, zgodnie z którym interes prawny to subiektywnie odczuwana potrzeba utrzymania istniejącego albo spowodowania takiego stanu rzeczy, jaki dany podmiot uważa za korzystny, przy czym korzyść ta musi mieć swoje źródło w prawie. Zob. J. Klimkowicz, *Interwencja uboczna według kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1972, s. 50. Na gruncie nauki postępowania cywilnego pojęcie interesu prawnego omawia także T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971.

charakter ekwiwalentny i cechują się swobodą podejmowania czynności prawnych. W prawie prywatnym „stosunki prawne faktycznie istniejące w sferze rzeczywistości powstają, ustają lub ulegają przekształceniu dopiero w wyniku czynności prawnych lub innych analogicznie traktowanych zdarzeń. [...] Natomiast w prawie administracyjnym zachodzą stosunki prawne w pełni skonkretyzowane w sferze rzeczywistości już wtedy, gdy z mocy prawa przedmiotowego administracja publiczna jest uprawniona lub zobowiązana w obliczu określonego stanu faktycznego do działania, któremu jego adresat ma się podporządkować”⁷. W przestrzeni prawa administracyjnego jako prawa publicznego normy prawne mają charakter bezwzględnie wiążący. Stosunki administracyjnoprawne mają charakter jednostronny ściśle powiązany z władczymi kompetencjami organów administrujących. W konsekwencji nie może być tu mowy o swobodzie podejmowania czynności prawnych na wzór swobody właściwej prawu prywatnemu. Konsekwencją bezwzględnego wiązania norm prawa administracyjnego jest to, że „żadna ze stron stosunku administracyjnoprawnego nie może nigdy modyfikować ani tym bardziej wyłączać normy tego prawa i zachowywać się nawet niesprzecznie z tą normą, ale w sposób ustalony przez samą tę stronę. [...] Strona, jaką jest podmiot usytuowany na zewnątrz systemu administracji publicznej, nie może sama ustalać treści i sposobu swojego zachowania, a powinna się w całości podporządkować prawu [...]”⁸.

O ile zatem w przestrzeni prawa prywatnego nie można wykluczyć wynikania interesu prawnego ze skutków samej tylko czynności prawnej, o tyle w przestrzeni prawa administracyjnego na pierwszy plan, jako źródło interesu prawnego, wysuwa się norma prawna.

Wszystkie powyższe okoliczności muszą być brane pod uwagę w charakteryzowaniu cechy „prawności” interesu prawnego jako pojęcia związanego ze statusem prawnym zewnętrznych adresatów działań organów administrujących.

Przyjęcie, że interes indywidualny dlatego jest „prawny”, że znajduje swoje źródło i oparcie w normie prawnej, a specyfika prawa administracyjnego wskazuje, że związki interesu prawnego z normami prawnymi są w tym prawie ściślejsze niż w prawie prywatnym, uzasadnia dalszą analizę w wyznaczonym wyżej kierunku, tj. poszukiwanie

⁷ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001, s. 26.

⁸ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 117.

odpowiedzi na dwa zasadnicze pytania istotne z perspektywy celu niniejszego opracowania. Pierwszym z nich jest pytanie o charakter normy prawnej czyniący ją zdolną do bycia źródłem interesu prawnego. Drugim – o charakter więzi, jaka musi zaistnieć pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny w prawie administracyjnym. Ustalenia wymaga zatem, czy związek ten musi być bezpośredni, wyrażony w normie prawnej lub z niej wynikać, czy może również nawiązywać się za pośrednictwem czynności cywilnoprawnych, czyli czynności opartych na normach prawnych ze sfery prawa cywilnego.

2. Charakter normy prawnej stanowiącej podstawę interesu prawnego

Przy poszukiwaniu odpowiedzi na pierwsze pytanie, uwagę zwraca stanowisko doktryny, w której przyjmuje się, że konkretna norma prawa powszechnie obowiązującego, będąca podstawą interesu prawnego, wyznacza treść tego interesu jako relacji między oczekiwaniami jakiegoś podmiotu w stosunku do organów stosujących prawo a kompetencjami tych organów i możliwościami, jakimi one dysponują wobec danego podmiotu⁹. Jeśli interes prawny ma realnie determinować sytuację określonego podmiotu, to norma będąca jego źródłem musi mieć charakter tzw. normy-reguły.

W polskiej teorii prawa, wśród różnych podziałów norm prawnych, rozróżnia się normy-zasady i normy-reguły. Normy-reguły charakteryzują się tym, że muszą być realizowane w pełni, całkowicie, mogą zostać spełnione albo niespełnione, podczas gdy zasady są realizowane w pewnym stopniu. Normy-zasady nakazują realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie największym stopniu, przy uwzględnieniu faktycznych i prawnych możliwości, a zatem mogą zostać spełnione w różnym stopniu, przy czym realizację danej zasady można ograniczyć w przypadku konieczności realizacji innej. O ile konflikt reguł jest rozstrzygany przez derogację, o tyle konflikt zasad jest rozwiązywany poprzez przyznanie pierwszeństwa jednej z nich, przy czym, jeśli jedna z zasad

⁹ Zob. J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, pod red. H. Olszewskiego, B. Popowskiej, Poznań 1997, s. 609.

jest zrealizowana w większym stopniu, to druga w stopniu mniejszym i należy dążyć do optymalizacji stopnia ich urzeczywistniania¹⁰.

Konieczność poszukiwania interesu prawnego w normach-regułach wynika z cech tych norm jako norm podlegających realizacji „w pełni”.

Źródłem interesu prawnego (a także obowiązku oraz roszczenia) mogą być takie normy, które określają treść praw lub obowiązków, tj. sposób zachowania się swoich adresatów, którymi w przestrzeni prawa administracyjnego są przede wszystkim podmioty znajdujące się na zewnątrz wobec znajdujących się w strukturze organów państwa podmiotów wyposażonych we władcze kompetencje. Normy takie określane są w doktrynie prawa administracyjnego jako normy materialne z podkreśleniem, że są nimi normy, które określają również interes prawny lub obowiązek jednostki, który następnie w wyniku postępowania przekształca się w prawo lub obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym¹¹. Normy te, aby mogły stanowić źródło interesu prawnego, muszą zatem „dać się wyodrębnić i do końca ustalić”¹². Normy materialne rozumiane w powyższy sposób bywają zakodowane w przepisach aktów prawnych o różnym charakterze, w tym ustrojowym lub procesowym. Miejsce ich zakodowania nie zmienia jednak ich charakteru. Jeśli norma prawna odpowiada wskazanym wyżej cechom, to ma charakter normy prawa materialnego i jako taka jest zdolna do bycia źródłem interesu prawnego. Zdolności takiej nie mają natomiast normy blankietowe, kompetencyjne, zadaniowe, programowe bądź normy określające cele działania administracji, a także normy ustrojowe i procesowe¹³.

¹⁰ Zob. T. Gizbert-Studnicki, *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 16 i n.; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod. red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1997, s. 101.

¹¹ Zob. A. Chełmoński, *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji II”, Wrocław 1972, nr 167, s. 72.

¹² Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 375.

¹³ Zob. G. Łaszczycza, op. cit., s. 593; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 373. Trafne jest stanowisko orzecznictwa, w którym podkreśla się, że źródłem interesu prawnego jest norma prawa materialnego (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) we Wrocławiu z 9 III 2011 r., sygn. akt II SA/Wr 2/11, LEX nr 994059; wyrok NSA z 28 IX 2006 r., sygn. akt II OSK 726/06; wyrok NSA z 5 V 2016 r., sygn. akt II GSK 2866/14; wyrok NSA z 7 III 2017 r., sygn. akt II OSK 1651/15; wyrok NSA z 6 VI 2018 r., sygn. akt I OSK 1999/16). Trudno znaleźć uzasadnienie dla poglądu, że źródłem interesu prawnego jest również norma ustrojowa lub norma procesowa, jeżeli dostrzega się różnicę pomiędzy tymi normami. Stanowisko takie zdające się utożsamiać pojęcia

W odpowiedzi na pierwsze z postawionych wyżej pytań należy zatem stwierdzić, że źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym są normy prawa materialnego.

Ta właśnie cecha interesu prawnego, jako kategorii wynikającej z dających się „w pełni” zastosować norm określających treść praw i obowiązków, determinuje kolejne jego cechy wskazywane w doktrynie i orzecznictwie. Charakteryzując interes prawny przez pryzmat źródła, z którego on wynika, podkreśla się zatem, że interes ten – znajdujący swoją podstawę w normach prawa materialnego¹⁴, a potwierdzenie w okolicznościach faktycznych¹⁵ – musi być konkretny, dający się obiektywnie stwierdzić oraz aktualny, tj. nadający się do urzeczywistnienia w danej sytuacji faktycznej i prawnej, a także wiążący się z rzeczywistością, co oznacza, że powinien istnieć w dacie stosowania norm¹⁶, a nie ewentualny¹⁷, czy potencjalny.

Wynikanie interesu prawnego z normy prawa materialnego obiektywizuje interes indywidualny oparty na tej normie. Interes prawny istnieje wówczas, gdy zgłaszane żądanie oparte jest na konkretnej normie prawnej, a konieczność jego obiektywnego charakteru oznacza, że o istnieniu interesu prawnego nie decyduje przekonanie zainteresowanego, ale ocena ustawodawcy¹⁸.

normy i przepisu – jednakże bez uzasadnienia – zaprezentowano np. w wyroku NSA z 25 I 2010 r., sygn. akt II OSK 1865/09 oraz wyroku WSA w Warszawie z 30 VI 2011 r., sygn. akt II SA/Wa 486/11.

¹⁴ Zob. T. Bigo, *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3, s. 467.

¹⁵ Zob. W. Klonowiecki, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938, s. 41; W. Dawidowicz, *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962, s. 69; J. Borkowski, op. cit., s. 231; I. Skrzydło-Niżnik, P. Dobosz, *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002, s. 19; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 132, A.S. Duda, *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008, s. 79.

¹⁶ Zob. postanowienie NSA z 4 II 2011 r., sygn. akt II OZ 18/11, LEX nr 743838.

¹⁷ Zob. W. Klonowiecki, op. cit., s. 41; J. Borkowski, B. Adamiak, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 187.

¹⁸ Zob. np. postanowienie NSA z 5 II 1998 r., sygn. akt I SA/Po 1242/97; wyroki NSA: z 26 XI 2021 r., sygn. akt III OSK 4568/21; z 17 I 2020 r., sygn. akt I OSK 3534/18; z 3 X 2013 r., sygn. akt II OSK 742/13; z 22 VI 2012 r., sygn. akt II OSK 557/11; z 10 VIII 2011 r., sygn. akt II OSK 724/11; por. też: P. Przybysz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XIII, Warszawa 2021, Art. 28, teza 7; A. Jochymczyk, Art. 25(a), teza 2, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010; B. Majchrzak, 1.2. *Funkcje procesowe interesu prawnego*, w: *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, LEX 2021.

Normy materialne określające interes prawny lub obowiązek jednostki, które następnie w wyniku postępowania przekształcają się w prawo lub obowiązek w sensie podmiotowym i materialnym, muszą być normami prawa powszechnie obowiązującego, przy czym mogą to być normy całego systemu prawnego, a nie jedynie normy prawa administracyjnego¹⁹. Ta cecha norm stanowiących źródło interesu prawnego jest również podkreślana w orzecznictwie sądowym wskazującym, że mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa powszechnie obowiązującego, na podstawie którego można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu sprzecznych z potrzebami danej osoby²⁰, bez względu na to, do jakiej gałęzi prawa norma ta należy²¹. Tak sprecyzowane kryterium źródła interesu prawnego odróżnia go od roszczenia w prawie administracyjnym. Podstawę roszczenia, jako instrumentu urzeczywistniania interesu prawnego w określonym kształcie, mogą bowiem stanowić tylko normy prawa administracyjnego.

Skoro źródłem interesu prawnego są normy określające spłot „wzajemnych praw i obowiązków” ich podmiotów, czyli normy prawa materialnego podlegające „realizowaniu w pełni”, tj. zastosowaniu w drodze ich konkretyzacji i indywidualizacji, to źródłem tym nie mogą być normy „realizowane w pewnym stopniu”, będące zasadami prawa. Zasady prawa mają bowiem charakter tzw. podstawowych sytuacji prawnych, adresowane są – w realiach prawa administracyjnego – do organów administrujących, a ich oddziaływanie na sytuacje podmiotów administrowanych ma charakter jedynie refleksowy. Z tego właśnie względu nie jest możliwe wywodzenie interesu prawnego z zasad prawa. W orzecznictwie wskazuje się, że np. zasada wolności gospodarczej nie może być źródłem interesu prawnego, ponieważ „zasada ta nie stanowi normy prawa materialnego kształtującej bezpośrednio sytuację prawną osoby wnoszącej skargę. Interes oparty na zasadzie wolności

¹⁹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 31 X 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 410/08, LEX nr 499836.

²⁰ Zob. wyrok NSA z 22 II 1984 r., sygn. akt I SA 1748/83, w: E. Smoktunowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1995, s. 109; zob. też wyrok NSA z 6 IX 1999 r., sygn. akt IV SA 2473/98, LEX nr 47873; postanowienie NSA z 22 IX 2010 r., sygn. akt I OZ 709/10, LEX nr 741962.

²¹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 31 X 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 410/08, LEX nr 499836.

gospodarczej dawałby każdej osobie potencjalnie zainteresowanej w przyszłości skorzystaniem z tej wolności prawo do kwestionowania uchwał regulujących sposób korzystania z nieruchomości na obszarze całego kraju. Norma prawna, z której swój interes wywodzą skarżący, cechuje się ogólnością i jest skierowana przede wszystkim do władzy państwowej, która jest zobowiązana do stanowienia prawa realizującego ochronę wartości wskazanych w ustawie zasadniczej. Mając na uwadze ogólny charakter zasady wolności gospodarczej, nie ma możliwości precyzyjnego ustalenia jej zakresu przedmiotowego. Z prawa do wolności gospodarczej nie można więc wywieść żadnego konkretnego obowiązku lub uprawnienia, którego realizacji można by dochodzić w postępowaniu administracyjnym²².

W konkluzji należy stwierdzić, że źródła interesu prawnego należy poszukiwać w materialnej normie prawa powszechnie obowiązującego, przy czym nie ma znaczenia, do jakiej gałęzi prawa norma ta należy. Źródłem interesu prawnego nie są natomiast normy-zasady.

3. Kwalifikacja interesu prawnego w prawie administracyjnym z perspektywy charakteru więzi pomiędzy interesem indywidualnym a jego podstawą normatywną

Wskazane wyżej cechy normy prawnej czyniące ją zdolną do bycia źródłem interesu prawnego w istotny sposób determinują odpowiedź na drugie z przedstawionych wyżej pytań, tj. o charakter więzi, jaka musi zaistnieć pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny w prawie administracyjnym.

Tylko ścisły związek interesu indywidualnego z normą prawną mającą charakter normy-reguły, jako źródłem tego interesu, pozwala taki interes określać mianem interesu prawnego. Brak ścisłego związku interesu indywidualnego z normą prawną, rozpatrywaną jako źródło tego interesu, pozwala określać taki interes jedynie jako interes faktyczny. Interesem faktycznym będą zatem zarówno taki interes indywidualny, który nie pozostaje w jakimkolwiek związku z jakąkolwiek normą prawną, jak i taki interes, który nawiązuje do norm prawnych, ale nie

²² Wyrok WSA w Krakowie z 24 X 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 178/13; por. też wyrok NSA z 27 X 2015 r., sygn. akt II OSK 424/14; postanowienia NSA: z 19 IX 2009 r., sygn. akt II OSK 138/19; z 26 V 2020 r., sygn. akt II OSK 747/20.

są to materialne normy-reguły, i również taki interes, który nawiązując do materialnych norm-reguł, nie wynika z nich bezpośrednio, lecz jest budowany na aktach lub czynnościach opartych na tych normach, co oznacza jedynie pośredni związek tego interesu z normami prawnymi.

Ścisłą więź, jaka musi zaistnieć pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny, wyraża cecha bezpośredniości interesu prawnego.

Bezpośredniość interesu prawnego oznacza bezpośredniość i aktualność związku pomiędzy normą prawa materialnego a sytuacją jednostki²³. Cecha ta jest też konsekwencją spostrzeżenia, że „pojęcie interesu prawnego uosabia potencjalną możliwość nałożenia obowiązków lub przyznania uprawnień, które muszą wynikać z powszechnie obowiązującego prawa i których adresatem może być wyłącznie osoba określona (wskazana) przez to prawo”²⁴. W doktrynie podkreśla się też, że skoro norma prawa materialnego, stanowiąca podstawę interesu prawnego, powinna być normą dającą się indywidualnie określić i wyodrębnić, której treść można do końca ustalić, zawsze też powinna aktualnie i bezpośrednio dotyczyć sytuacji danego podmiotu, to interes prawny nie może być wyprowadzany z samego tylko faktu istnienia jakiegoś aktu prawnego czy istnienia jakiejś instytucji prawnej. Nie może on też wynikać tylko z interesów lub uprawnień innych podmiotów ani też nie może mieć charakteru hipotetycznego²⁵. Nie można go wywodzić wyłącznie z sytuacji innego podmiotu, nawet jeżeli w konkretnej sprawie związku między nimi byłyby silne i nawet, gdy związki te miałyby charakter nie tylko faktyczny, ale i prawny²⁶. W konsekwencji jest to interes osobisty, własny i indywidualny „uzależniony od prawa materialnego”²⁷.

Cecha bezpośredniości wskazuje na silny (bezpośredni właśnie) związek interesu indywidualnego z normą prawną, na której się on opiera. Źródłem interesu prawnego może być norma wprost dotycząca określonych – na skutek przyszedłego skonkretyzowania

²³ Zob. A.S. Duda, op. cit., s. 79.

²⁴ P. Gołaszewski, *Art. 28, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017, s. 220.

²⁵ Zob. J. Zimmermann, *Konstrukcja interesu...*, s. 609.

²⁶ A.S. Duda, op. cit., s. 79.

²⁷ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017, s. 94.

i zindywidualizowania – praw lub obowiązków podmiotu stojącego na zewnątrz administracji²⁸. Oznacza to, że nie uzasadniają istnienia interesu prawnego takie sytuacje, w których dopiero kolejne skutki wcześniejszej konkretyzacji normy prawnej w odniesieniu do jednego podmiotu, pośrednio wpływają na sytuację prawną drugiego podmiotu, wynikającą z zastosowania w stosunku do niego innej już normy prawnej²⁹.

W orzecznictwie sądowym istotę bezpośredniości interesu prawnego ujmuje się jako „bezpośredniość związku między sytuacją danego podmiotu a normą prawa materialnego, na której budowany jest interes prawny”, co oznacza, „że jeżeli sprawa dotyczy dwóch lub więcej podmiotów, to interes prawny mają tylko te z nich, których sytuacja prawna wynika wprost z normy prawa materialnego, a nie powstaje za pośrednictwem drugiego podmiotu”³⁰.

W konsekwencji źródłem interesu prawnego nie mogą być różnego typu zdarzenia prawne mieszczące się w sferze stosowania prawa³¹. Nie można więc go wywieść ze skutków czynności prawnych prawa cywilnego, w tym z faktu istnienia powiązania określonych podmiotów stosunkiem cywilnoprawnym w postaci umowy zobowiązaniowej, np. umowy o wykonanie robót budowlanych związanych z realizacją decyzji o pozwoleniu na budowę³² czy umowy najmu lokalu mieszkalnego³³ lub innego tytułu obligacyjnego do nieruchomości³⁴, a także z roszczeń cywilnoprawnych, statutów, regulaminów, przepisów wewnętrznych, korporacyjnych, postępowań administracyjnych, sądownoadministracyjnych, cywilnych lub karnych, jak też zapadłych w tych postępowaniach orzeczeń, które „przeważnie wiążą organy administracyjne, jednak same w sobie – nieoparte normą (bezwzględnie obowiązującą) prawa powszechnego – nie stanowią źródła interesu prawnego”³⁵. Jak wskazuje

²⁸ Por. postanowienie NSA z 15 XII 1998 r., sygn. akt II SA 1551/98, LEX nr 43215.

²⁹ Zob. wyrok NSA z 18 IX 2003 r., sygn. akt II SA/2637/02, LEX nr 80699; wyrok NSA z 5 XII 2014 r., sygn. akt I OSK 179/14.

³⁰ Wyrok NSA z 19 III 2002 r., sygn. akt IV SA 1132/00, LEX nr 81670; wyrok NSA z 2 IV 2009 r., sygn. akt I OSK 518/08, LEX nr 554956; wyrok WSA w Warszawie z 2 VIII 2008 r., sygn. akt VI SA/Wa 871/18.

³¹ Zob. P. Gołaszewski, op. cit., s. 220.

³² Wyrok NSA z 25 II 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97, LEX 46682.

³³ Wyrok NSA z 20 IX 2006 r., sygn. akt II OSK 837/05, LEX nr 320901.

³⁴ Wyrok NSA z 25 II 1999 r., sygn. akt IV SA 345/97; wyrok NSA z 20 IX 2006 r., sygn. akt II OSK 837/05; postanowienie NSA z 19 IX 2009 r., sygn. akt II OSK 138/19; wyrok NSA z 17 IX 2021 r., sygn. akt II OSK 3735/18.

³⁵ P. Gołaszewski, op. cit., s. 221.

się w orzecznictwie, „obligacyjne tytuły prawne nie mogą stanowić źródła interesu prawnego, gdyż umowy cywilnoprawne nie są źródłem prawa powszechnie obowiązującego i nie zmienia tego faktu oczywista okoliczność konieczności ich zawierania w zgodzie z obowiązującym prawem”³⁶.

Cechę bezpośredniości interesu prawnego uwzględnia się również w ocenie legitymacji procesowej podmiotów ograniczonych praw rzeczowych. W orzecznictwie sądowoadministracyjnym dostrzegalne jest stanowisko, zgodnie z którym „[k]sięga druga kodeksu cywilnego, zatytułowana: *Własność i inne prawa rzeczowe* wskazuje na rodzaje praw, jakie można posiadać do rzeczy. Już samo wyodrębnienie w tytule księgi prawa własności (Tytuł I) spośród innych praw rzeczowych ilustruje oczywisty fakt, że prawo własności jest najsilniejszym prawem podmiotowym, jakie można mieć względem rzeczy. Inne prawa rzeczowe to: prawo użytkowania wieczystego (Tytuł II, art. 232–243) oraz ograniczone prawa rzeczowe: użytkowanie, służebność, zastaw, spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu oraz hipoteka (Tytuł III, art. 244–251 k.c.). Istnieje zatem hierarchia praw rzeczowych, co oznacza, że istnieją prawa silniejsze i słabsze. Ta sama nieruchomości może być równocześnie obciążona różnymi prawami rzeczowymi, tj. prawem własności oraz innym prawem rzeczowym, tj. użytkowaniem wieczystym albo ograniczonym prawem rzeczowym. Skoro byt ograniczonego prawa rzeczowego jest uzależniony od bytu silniejszego prawa rzeczowego, to interes prawny będący podstawą legitymacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym dotyczącym nieruchomości wynika bezpośrednio z norm regulujących «silniejsze» prawa rzeczowe, a jedynie pośrednio z norm regulujących ograniczone prawa rzeczowe. Z perspektywy specyfiki prawa administracyjnego brak bezpośredniości tego związku z normami regulującymi ograniczone prawa rzeczowe powoduje, że taki pośredni interes ma jedynie charakter interesu faktycznego nie podlegającego samodzielnej ochronie. Jedynie w takim przypadku, w którym ustawodawca wyraźnie wskazałby na normy regulujące ograniczone prawa rzeczowe jako źródła interesu prawnego, dopuszczalne byłoby budowanie na tych normach konstrukcji legitymacji procesowej w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym. Podmiot ograniczonego prawa rzeczowego nie ma interesu

³⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 24 X 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 178/13; por. też wyrok NSA z 27 X 2015 r., sygn. akt II OSK 424/14.

prawnego w postępowaniach administracyjnych i sądowoadministracyjnych regulujących status właścicielski nieruchomości³⁷. Jak podkreśla Naczelny Sąd Administracyjny, „naczelnym prawem rzeczowym jest prawo własności, o którym mowa w art. 140 k.c. Jest to prawo na rzeczy własnej i obejmuje pełen zakres uprawnień. Natomiast użytkowanie [...] jest prawem należącym do kategorii «ograniczonych praw rzeczowych» (art. 244 § 1 k.c.). Ograniczone prawa rzeczowe co do zasady są prawami na rzeczy cudzej (*iura in re aliena*). Zakres uprawnień składających się na treść każdego ograniczonego prawa rzeczowego ogranicza się do sfery zastrzeżonej przez ustawodawcę, nieporównywalnie szerszej od treści prawa własności. Właśnie z powodu ograniczonego zakresu uprawnień określono je mianem ograniczonych praw rzeczowych. [...] Ograniczone prawa rzeczowe stanowią «obciążenia» prawa własności. Zakres tych obciążeń chociaż bywa rozmaity, odmienny w przypadku poszczególnych praw, to nigdy jednak nie posuwają się one do zupełnego pozbawienia właściciela wszystkich jego uprawnień względem rzeczy. [...] Wprawdzie użytkownikowi przysługuje ochrona jego prawa przeciwko każdemu, kto je narusza w tym także przeciwko właścicielowi, lecz zakres tej ochrony jest ograniczony zakresem przysługującego użytkownikowi prawa. [...] Nie może ulegać wątpliwości, że użytkownik jest uprawnionym «posiadaczem zależnym» (art. 336 k.c.). Instytucja użytkowania służy korzystaniu z cudzej rzeczy i pobieraniu jej pożytków, przy czym zasadniczo korzystanie z cudzej rzeczy w trybie użytkowania wiąże się z obowiązkiem zachowania substancji rzeczy i dotychczasowego jej przeznaczenia. Nadto może się zdarzyć, że interesy właściciela i użytkownika będą rozbieżne. [...] Z powyższych względów należy zgodzić się ze stanowiskiem [...], iż ograniczone prawo rzeczowe, jakim jest użytkowanie [...], nie stanowi podstawy interesu prawnego³⁸. Stanowisko, zgodnie z którym „ograniczone prawa rzeczowe, w tym użytkowanie, nie mogą być podstawą dla interesu prawnego w prawie administracyjnym” jest uzasadnione w orzecznictwie³⁹.

³⁷ Zob. wyrok NSA z 5 XII 2014 r., sygn. akt I OSK 179/14; wyrok WSA w Lublinie z 28 IV 2016 r., sygn. akt II SA/Lu 112/16; wyrok WSA w Warszawie z 17 I 2019 r., sygn. akt IV SA/Wa 2969/18.

³⁸ Wyrok NSA z 26 VI 2009 r., sygn. akt II OSK 263/09.

³⁹ Zob. wyrok WSA w Krakowie z 31 X 2008 r., sygn. akt II SA/Kr 410/08; wyrok NSA z 27 IV 2012 r., sygn. akt I OSK 645/11; wyrok NSA z 18 I 2013 r., sygn. akt I OSK 1504/11; wyrok NSA z 16 V 2013 r., sygn. akt II OSK 981/12; wyrok NSA z 4 III 2015 r., sygn. akt I OSK 1624/13; wyrok NSA z 25 I 2019 r., sygn. akt II OSK 537/17.

4. Aksjologiczne uwarunkowania bezpośredniości interesu prawnego w prawie administracyjnym

Bezpośredniość związku interesu prawnego z normą stanowiącą jego źródło jest również konsekwencją działania prawa administracyjnego zdeterminowanego jego aksjologią. Z art. 1 Konstytucji RP⁴⁰ wynika, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Perspektywa aksjologiczna wyznaczona tą konstytucyjną normą-zasadą, zestawiona ze specyfiką prawa prywatnego i prawa administracyjnego, uzasadnia twierdzenie, że o ile cechą charakterystyczną normowania prawem prywatnym jest zagospodarowywanie przestrzeni swobody do granic niesprzeczności z dobrem wspólnym, o tyle cechą normowania prawem administracyjnym (publicznym) jest „pozytywne” realizowanie dobra wspólnego, co przekłada się na urzeczywistnianie interesu publicznego rozumianego indywidualistycznie, jako kategorii opartej na interesach indywidualnych i stanowiącej ich funkcję. Realizowanie konstytucyjnego „dobra wspólnego” stanowi przy tym normatywne źródło podstawowego zadania administracji publicznej. Jakkolwiek zaś pojęcia dobra wspólnego i interesu publicznego nie są tożsame, to niewątpliwie pozostają w ścisłym związku, a „administracyjne” pojęcie interesu publicznego „wpisuje” się w zakres dobra wspólnego⁴¹. W pewnym uproszczeniu wyrazem realizacji dobra wspólnego jest działanie w indywidualistycznie pojmowanym interesie publicznym, w którego konstrukcji nie zakłada się z góry jego prymatu lub podporządkowania interesowi indywidualnemu. Prawo administracyjne we wszystkich jego przejawach jest zbiorem norm dotyczących wzajemnych relacji pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej a podmiotami wykonującymi administrację publiczną w imieniu i na rzecz państwa. W ostatecznym więc rozrachunku dotyczy relacji z państwem jako wspólnotą publicznoprawną. „Wykonywanie wartości”, których wspólnym mianownikiem jest

⁴⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 r. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

⁴¹ Na temat różnych relacji pomiędzy kategoriami dobra wspólnego i interesu publicznego zarówno w orzecznictwie, jak i doktrynie zob.: M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 58 i n.; M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku prawnego*, Warszawa 2012, s. 366–368; M. Romanowski, *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRiT*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2001, nr 5, s. 36; J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000, s. 33 i n.

konstytucyjne „dobro wspólne”, następuje „przez uruchomienie norm kompetencyjnych pozwalających uprawnionemu podmiotowi (z zasady organowi) na aktualizację sytuacji administracyjnoprawnej danego podmiotu prawa”, przy czym „realizacja wartości wystąpi przede wszystkim wtedy, kiedy wartości są znormatywizowane, czyli wzięte pod uwagę jako element norm prawnych znajdujących zastosowanie w sprawie”⁴². W doktrynalnych określeniach prawa administracyjnego przyjmuje się, że „podstawowym kryterium wyróżniającym to prawo, jako integralną gałąź prawa, są podstawy aksjologiczne prawa administracyjnego, tzn. wartości, dla których ustawodawca stanowi prawo, oraz związana z tymi wartościami treść norm, przy czym funkcja państwa – zwana „administracją” – polega „na bezpośrednim realizowaniu dobra wspólnego”⁴³. Prawo administracyjne w myśl tego określenia postrzegane jest zatem jako uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest „bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych przez dobro wspólne”⁴⁴.

Również więc z perspektywy aksjologicznej w prawie administracyjnym akcentuje się jego „bezpośredniość działania”, przez co ugruntowuje się pogląd o tym, że w przestrzeni tego prawa nie jest wystarczające, aby podstawy statusu prawnego i wzajemnych relacji podmiotów tego prawa były blankietowe i pozostawały niesprzeczne z systemem prawa i jego aksjologią, lecz wręcz przeciwnie – wszelkie podstawy statusu prawnego i wzajemnych relacji podmiotów tego prawa wymagają wyraźnej podstawy normatywnej, tj. bezpośredniego umocowania przez ustawodawcę. Zakaz sprzeczności z określonym wzorcem wyznaczonym przez zasadę dobra wspólnego, określoną w art. 1 Konstytucji RP, który jest wystarczający w przestrzeni prawa prywatnego, nie jest tożsamy z nakazem zgodności z tym wzorcem, właściwym dla prawa administracyjnego.

Aksjologia prawa administracyjnego potwierdza zatem wnioski wynikające z cech tego prawa, że źródłem sytuacji prawnych w prawie administracyjnym mogą być wyłącznie normy prawne i jedynie bezpośredni związek interesu indywidualnego z tymi normami pozwala kwalifikować go jako interes prawny.

⁴² Zob. I. Niżnik-Dobosz, *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 122.

⁴³ Z. Cieślak, *Określenie prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. Z. Cieślaka, I. Lipowicz, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2000, s. 55–56.

⁴⁴ Por. J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 570.

5. Bezpośredniość interesu prawnego w prawie administracyjnym z perspektywy działań ustawodawcy

Wskazane wyżej cechy interesu prawnego, ogniskujące się w istocie w cesze jego bezpośredniości, uzasadniają wniosek, że skutki czynności prawnej dokonanej przez podmioty prawa cywilnego samoistnie nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Jeśli ustawodawca widzi potrzebę ścisłego związania w przestrzeni prawa administracyjnego sytuacji prawnej określonego podmiotu z aktami i czynnościami z zakresu prawa cywilnego, to ustanawia odrębną normę prawną, w której treści bezpośrednio nawiązuje do tych aktów lub czynności.

Normy takie zawiera np. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane⁴⁵ wiążąc w art. 4 (stanowiącym, że: „[k]ażdy ma prawo zabudowy nieruchomości gruntowej, jeżeli wykaże prawo do dysponowania nieruchomością na cele budowlane, pod warunkiem zgodności zamierzenia budowlanego z przepisami”) skutki prawne z „prawem do dysponowania nieruchomością na cele budowlane” i definiując to pojęcie w art. 3 pkt 11 tej ustawy, jako „tytuł prawny wynikający z prawa własności, użytkowania wieczystego, zarządu, ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, przewidującego uprawnienia do wykonywania robót budowlanych”. Podmiot ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego staje się podmiotem prawa zabudowy, a zatem również podmiotem interesu prawnego będącego podstawą tego prawa, nie z tego tylko względu, że jest podmiotem ograniczonego prawa rzeczowego albo stosunku zobowiązaniowego, lecz dlatego, że tak wprost stanowią normy prawne wynikające ze wskazanych wyżej przepisów Prawa budowlanego.

Przykładem przepisów zawierających takie normy są także art. 12 ust. 4f oraz art. 18 ust. 1a, 1c i 1d Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych⁴⁶, z których wynika, że odszkodowanie za nieruchomością przejętą na własność publiczną pod budowę drogi publicznej przysługuje m.in. podmiotom ograniczonych praw rzeczowych, w tym podmiotom, na których rzecz została ustanowiona hipoteka (a więc także hipoteka umowna). W takim przypadku hipoteka wygasa, a jej

⁴⁵ Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2021, poz. 2351 ze zm.).

⁴⁶ Ustawa z dnia 10 IV 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. 2022, poz. 176).

podmiotowi przysługuje odszkodowanie ustalane w wysokości świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką, wraz z odsetkami zabezpieczonymi tą hipoteką i podlega ono zaliczeniu na spłatę świadczenia głównego wierzytelności zabezpieczonej hipoteką wraz z odsetkami. Identyczne rozwiązania prawne zawarte są w: art. 9y ust. 3c i 3d Ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁴⁷; art. 22 ust. 6 oraz art. 23 ust. 4 i 5 Ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego⁴⁸; art. 23 ust. 6 i 7 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu w Świnoujściu⁴⁹; art. 21 ust. 4 i 5 Ustawy z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych⁵⁰; art. 21 ust. 6 i 7 Ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych⁵¹.

Powołane przykłady potwierdzają, że przysługiwanie interesu prawnego podmiotowi umowy o ustanowienie hipoteki w postępowaniu o ustalenie odszkodowania za jej wygaśnięcie spowodowane przejęciem nieruchomości na własność publiczną nie wynika wyłącznie z samego faktu zawarcia tej umowy, ale wymaga jednoznacznej regulacji ustawodawcy, w której taki interes prawny zostanie wskazanym podmiotom przypisany.

W utrwalonym już od wielu lat orzecznictwie sądów administracyjnych przyjęto również przysługiwanie przymiotu strony, opartego na interesie prawnym, najemcom, dzierżawcom i korzystającym z nieruchomości w ramach użyczenia, w postępowaniu administracyjnym o zwrot nieruchomości wywłaszczonej, jako niewykorzystanej na cel wywłaszczenia, prowadzonym na podstawie art. 136 i nast. Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁵². Przymiot

⁴⁷ Ustawa z dnia 28 III 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 2021, poz. 1984 ze zm.).

⁴⁸ Ustawa z dnia 12 II 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego (Dz.U. 2021, poz. 1079).

⁴⁹ Ustawa z dnia 24 IV 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu w Świnoujściu (Dz.U. 2021, poz. 1836 ze zm.).

⁵⁰ Ustawa z dnia 8 VII 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowy przeciwpowodziowych (Dz.U. 2021, poz. 1812).

⁵¹ Ustawa z dnia 24 VII 2015 r. o przygotowaniu i realizacji strategicznych inwestycji w zakresie sieci przesyłowych (Dz.U. 2022, poz. 273).

⁵² Ustawa z dnia 21 VIII 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2021, poz. 1899), dalej „u.g.n.”.

ten wywodzony jest ze skutków prawnych zwrotu nieruchomości określonych w art. 138 ust. 2 u.g.n., polegających na wygaśnięciu powołanych praw z upływem 3 miesięcy od dnia, w którym decyzja o zwrocie wywłaszczonej nieruchomości stanie się ostateczna⁵³.

6. Kwalifikacja interesu prawnego w prawie administracyjnym z perspektywy normatywnych podstaw jego ochrony

Wynikający z dotychczasowych ustaleń wniossek, że źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, wymaga jeszcze weryfikacji z perspektywy spojrzenia na kategorię interesu prawnego przez pryzmat normatywnych podstaw jego ochrony. Skutki takiej czynności mogą bowiem uzasadniać potrzebę ochrony prawnej podmiotów tej czynności. Ustalenia zatem wymaga, czy potrzeba takiej ochrony bądź nawet realna ochrona zapewniona w przestrzeni prawa cywilnego mogą stanowić źródło interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego.

Należy przyjąć, że racjonalne i uzasadnione standardami demokratycznego państwa prawnego jest stanowisko, według którego interes prawny, jako znajdujący podstawę w normie prawnej, powinien być z tego tytułu chroniony. Interes prawny dotyczy szeroko rozumianych stosunków prawnych jednostki i dlatego może uzasadniać zarówno potrzebę obrony przed naruszeniem określonej sfery prawnej podmiotu, jak i wspierać dążenie do uzyskania korzystniejszej sytuacji prawnej możliwej z punktu widzenia rozwiązań prawnych. Ważne jest jednak podkreślenie, że tak jak źródła interesu prawnego należy poszukiwać w normach prawa powszechnie obowiązującego, to również o ochronie i stopniu ochrony tego interesu przesądza ustawodawca ustanawiając w tym zakresie odpowiednie odrębne normy prawne.

Norma stanowiąca źródło interesu prawnego nie jest normą zapewniającą jego ochronę z tego wyłącznie względu, że stanowi źródło tego interesu. Ochronę tę ustanawia i kształtuje ustawodawca, najczęściej „wplatając” pojęcie interesu prawnego w treść norm stanowiących podstawę legitymacji procesowej, a tym samym otwierając przed określonym

⁵³ Por. uchwała NSA z 13 X 2003 r., sygn. akt OPS 6/03; wyrok NSA z 11 I 2008 r., sygn. akt I OSK 1894/06; wyrok NSA z 22 X 2009 r., sygn. akt I OSK 93/09; wyrok NSA z 3 II 2021 r., sygn. akt I OSK 303/11.

podmiotem interesu prawnego określoną procedurę, w której może on korzystać z szeregu roszczeń procesowych mających gwarantować prawidłowość rozpoznania jego sprawy. Charakter takiej ochronnej normy ma norma zakodowana w treści art. 28 Ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego⁵⁴. Norma zawarta w tym przepisie zapewnia legitymację procesową nie temu, kto ma interes prawny, lecz temu „czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek”. Skoro interes prawny jest niezbędnym warunkiem uruchomienia postępowania w sprawie administracyjnej, to również ta właśnie perspektywa ochrony interesu prawnego ugruntowuje pogląd, że jego źródłem mogą być wyłącznie normy prawa materialnego, ponieważ „skoro sprawa administracyjna istnieje obiektywnie na podstawie prawa materialnego, to i uczestnicy tej sprawy wyznaczani są przez prawo materialne, a nie przez samych siebie”⁵⁵.

Do innych konstrukcji „otwierających” ochronę interesu prawnego można zaliczyć np. art. 101 ust. 1 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym⁵⁶, który zapewnia legitymację procesową nie każdemu, kto ma interes prawny, lecz „każdemu, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą lub zarządzeniem, podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej” (analogicznie: art. 87 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym⁵⁷; art. 90 ust. 1 Ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa⁵⁸; a także art. 50 § 1 Ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi⁵⁹, które czynią uprawnionym do wniesienia skargi nie każdego, kto ma interes prawny, lecz „każdego, kto ma w tym interes prawny”, a zatem każdego, kto ma interes prawny we wniesieniu skargi do sądu administracyjnego).

W doktrynie wskazuje się, że art. 28 k.p.a. samodzielnie nie wystarcza do przypisania statusu strony jakimkolwiek podmiotowi: „O możliwości wystąpienia w roli strony postępowania decyduje bowiem to, czy

⁵⁴ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735), dalej „k.p.a.”.

⁵⁵ Zob. J. Zimmermann, *Aksjomaty postępowania...*, s. 94.

⁵⁶ Ustawa z dnia 8 III 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. 2022, poz. 559 ze zm.).

⁵⁷ Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. 2022, poz. 528).

⁵⁸ Ustawa z dnia 5 VI 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. 2022, poz. 547).

⁵⁹ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2022, poz. 329).

ma on „interes prawny” warunkujący ubieganie się przezeń o wszczęcie postępowania względnie skierowanie w stosunku do niego czynności w postępowaniu wszczętym z urzędu”⁶⁰. Również w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego podkreśla się, że „przepis art. 28 k.p.a. nie ustanawia normy prawnej samoistnej, a zatem stosowany jest w związku z przepisami prawa materialnego, które dają podstawy do wyprowadzenia interesu prawnego, dając jednostce status strony postępowania”⁶¹.

Swoiste uwikłanie kategorii interesu prawnego w treść cytowanych wyżej norm określających legitymację procesową w rozmaitych procedurach może przesądzać różny charakter tych legitymacji⁶². O ile jednak w poszczególnych konfiguracjach prawnych interes ten tworzy rozmaite odrębne jakości prawne, o tyle nie zmienia to faktu, że jego cechy charakterystyczne pozostają niezmiennie.

Jak podkreśla się w doktrynie, „porządek prawny nie musi każdego interesu subiektywnego wyposażyć w prawa ochrony, ale musi go co najmniej przyjąć do wiadomości”⁶³. Od woli prawodawcy zależy zatem, czy i w jaki sposób interes prawny jest chroniony. Można bowiem wskazać na takie rozwiązania prawne, w których podmiot interesu prawnego nie ma zapewnionej ochrony prawnej mimo legitymowania się takim właśnie interesem. Przykładem jest norma zawarta w art. 59 ust. 7 ustawy – Prawo budowlane, zgodnie z którą „[s]troną w postępowaniu w sprawie pozwolenia na użytkowanie jest wyłącznie inwestor [...]”. Na tym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego norma ta wyłącza z kręgu podmiotów chronionych osoby, które na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy dla tej samej inwestycji, korzystały

⁶⁰ Zob. M. Romańska, *Art. 28, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015, s. 179.

⁶¹ Por. wyrok NSA z 17 IV 2012 r., sygn. akt II OSK 176/11; wyrok NSA z 4 XI 2016 r., sygn. akt II OSK 226/15; wyrok NSA z 21 VI 2017 r., sygn. akt I OSK 2368/15.

⁶² Warto zwrócić uwagę, że to swoiste uwikłanie kategorii interesu prawnego w treść norm określających legitymację procesową skłania część doktryny do wniosku o różnych rodzajach interesu prawnego. Zob. np. T. Woś, *Postępowanie sędowoadministracyjne*, Warszawa 1999, s. 112; idem, *Legitymacja do uruchomienia postępowania sędowoadministracyjnego*, w: *Postępowanie sędowoadministracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2004, s. 122; J. Zimmermann, *Polskie sądownictwo administracyjne. Uwagi o projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1993–1994, nr 26–27, s. 45; odmiennie W. Chróścielewski, *Legitymacja skargowa w postępowaniu sędowoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe NSA” 2010, nr 5–6, s. 81–82.

⁶³ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 188.

z ochrony zapewnionej treścią art. 28 k.p.a., jako właściciele nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji i opierały swój interes prawny na normach prawa cywilnego określających podstawy prawa własności.

Powyższe potwierdza brak tożsamości źródła interesu prawnego (którym są normy materialne) ze źródłem jego ochrony (którym są normy procesowe), a w dalszej perspektywie wskazuje, że źródłem interesu prawnego nie jest norma zapewniająca ochronę interesom indywidualnym, zarówno faktycznym, jak i prawnym. W doktrynie prawa administracyjnego wyraźnie akcentuje się, że „pojęcie interesu prawnego wprowadza nas jednoznacznie do prawa materialnego, które obowiązuje poza zakresem regulacji proceduralnych”⁶⁴. „O istnieniu interesu prawnego należy mówić wtedy, gdy ma on oparcie normatywne poza unormowaniem procesowym. Tylko wówczas interes ten znajdzie ochronę w postępowaniu, w którym określa się go jako «interes prawny»”⁶⁵.

Interes prawny nie jest zatem tożsamy z interesem prawnie chronionym. Interes prawnie chroniony „nie polega na samej tylko ochronie, lecz musi istnieć samodzielnie”⁶⁶. W polskim porządku prawnym w określonym stopniu ochronie podlega również interes, który kwalifikowany jest jako faktyczny. Z faktu jego prawnej ochrony (gwarantowanej np. normami Działu VIII k.p.a. regulującymi postępowanie skargowe) nie wynika jednak prawny charakter tak chronionego interesu faktycznego. Również wyodrębnianie kategorii interesów faktycznych, które korzystają lub powinny korzystać z silniejszej ochrony prawnej niż pozostałe interesy faktyczne, jak np. tzw. uzasadnione oczekiwania, nie czyni tych oczekiwań interesami prawnymi (podobnie tzw. prawa refleksowe osób trzecich, uwypuklając potrzebę ochrony określonych interesów prawnych, nie czynią tych interesów publicznymi prawami podmiotowymi).

Ochrona interesów indywidualnych, zarówno prawnych, jak i faktycznych, wiąże się też z funkcją ochronną tzw. refleksów prawa przedmiotowego, których istota polega na tym, że nakładają one na organy państwa obowiązki świadczeń na rzecz obywateli bez możliwości ich prawnego egzekwowania przez zainteresowanych⁶⁷. Charakter taki cechuje m.in. zasady prawa (ugruntowując przedstawione wyżej

⁶⁴ J. Filipek, *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 11, s. 45.

⁶⁵ A.S. Duda, op. cit., s. 85.

⁶⁶ Zob. W. Klonowiecki, op. cit., s. 17.

⁶⁷ Por. A. Peretiatkiewicz, *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947, s. 98.

stanowisko, zgodnie z którym normy-zasady nie stanowią źródeł interesów prawnych), w tym zasadę wyważania interesów, o jakiej stanowi art. 7 k.p.a., zgodnie z którą organy administracji publicznej zobowiązane są do uwzględniania „interesu społecznego i słusznego interesu obywateli”. W doktrynie podkreśla się, że użycie przez ustawodawcę sformułowania „słuszny interes obywateli”, a nie „słuszny interes strony”, nie oznacza zapewnienia ochrony tylko interesowi prawnemu jednostki, lecz również interesom faktycznym, gdyż skutki decyzji administracyjnej mogą dotyczyć nie tylko stron, lecz także mogą rozciągać się i na inne osoby, co jest istotne zwłaszcza ze względu na fakt, że prawo materialne nie obejmuje ochroną wszystkich osób, które mogą być objęte skutkami działań prawnych organów administracji publicznej, nie przyznając interesom tych osób rangi interesu prawnego⁶⁸.

Rozważania powyższe nie powinny prowadzić do wniosku, że normy chroniące interes prawny w przestrzeni prawa administracyjnego nie mają żadnego znaczenia dla odpowiedzi na pytanie o przedmiot tej ochrony. Normy te bowiem, nie będąc wprawdzie źródłem interesu prawnego, ułatwiają ustalenie, który spośród interesów indywidualnych opartych na normie materialnej prawa powszechnie obowiązującego jest tego rodzaju, że wiąże sytuację prawną podmiotu administrowanego z kompetencjami organu administrującego lub sądu administracyjnego⁶⁹. Jednak, w przestrzeni prawa administracyjnego z samego wyłączenia faktu prawnej ochrony określonych sytuacji, aktów, czynności faktycznych czy czynności prawnych nie wynikają podstawy do określenia charakteru prawnego przedmiotu tej ochrony, a zwłaszcza do przyjmowania, że interesy podmiotów tych sytuacji, aktów lub czynności wyłącznie z tytułu tej ochrony uzyskują przymiot interesów prawnych. Oznacza to, że również przewidziana w kodeksie cywilnym ochrona podmiotów czynności prawnych nie stanowi źródła ich interesu prawnego w prawie administracyjnym⁷⁰.

O ile zatem znaczenie i ranga interesu prawnego wynika nie tylko z faktu oparcia go na normie prawnej, lecz również z tego, że interes ten powinien być (i zazwyczaj jest) chroniony w określonym porządku prawnym, a stopień tej ochrony jest większy niż ochrona, z jakiej może korzystać interes faktyczny, o tyle brak jest podstaw do wyprowadzania

⁶⁸ Zob. B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996, s. 57; J. Lang, op. cit., s. 104.

⁶⁹ Por. A.S. Duda, op. cit., s. 108.

⁷⁰ Por. wyrok NSA z 5 XII 2014 r., sygn. akt I OSK 179/14.

tego interesu z normy zapewniającej jego ochronę. Brak w określonym miejscu i czasie norm chroniących interes prawny, w tym zwłaszcza norm określających legitymację procesową lub ograniczających tę legitymację, nie oznacza, że interes prawny nie istnieje, lecz jedynie to, że nie jest on lub jest słabo chroniony w określonym porządku prawnym. Podkreślić przy tym należy, nawiązując do dystynkcji pomiędzy prawem prywatnym i prawem publicznym, istotną odrębność w definiowaniu interesu prawnego – w stosunku do ujęcia wyżej prezentowanego – w doktrynie prawa cywilnego.

W doktrynie prawa cywilnego o kwalifikacji interesu indywidualnego, jako interesu prawnego, w znacznej mierze decyduje właśnie – inaczej niż w prawie administracyjnym – ochrona określonych okoliczności prawnych, a samo źródło tego interesu jest określane szeroko – „[...] za interes prawny uważa się z reguły to wszystko, co dotyczy w jakiś sposób ochrony określonej sfery prawnej. [...] O prawnym charakterze interesu decyduje nie indywidualne zapatrywanie strony podejmującej czynność procesową, ale obiektywna ocena ustawodawcy. Interes prawny powinien oznaczać też i oznacza tyle, co interes obiektywny, to jest rzeczywiście istniejący w świetle obowiązujących przepisów [...]. Jest to interes dotyczący szeroko rozumianych praw i stosunków prawnych”⁷¹. Zdaniem S. Włodyki interes prawny zachodzi wówczas, gdy chodzi o ochronę sfery prawnej jednostki⁷². W doktrynie prawa cywilnego kładzie się zatem akcent na prawną ochronę interesów, posługując się zresztą często określeniem „interes prawnie chroniony”, co pozwala traktować jako przedmiot ochrony różne interesy, w tym także te, które z perspektywy prawa administracyjnego mają charakter co najwyżej interesów faktycznych, a zatem i te, które wynikają ze skutków czynności cywilnoprawnych. W orzecznictwie Sądu Najwyższego wielokrotnie wskazywano, że o prawnym charakterze interesu w prawie cywilnym, „czyli o potrzebie wszczęcia oznaczonego postępowania i uzyskania oznaczonej treści orzeczenia decyduje istniejąca obiektywnie potrzeba ochrony sfery prawnej powoda. Tak pojmowany interes prawny może wynikać zarówno z bezpośredniego zagrożenia prawa powoda, jak i też może zmierzać do zapobieżenia temu zagrożeniu. Interes prawny występuje także wtedy, gdy istnieje niepewność stanu prawnego lub

⁷¹ T. Rowiński, *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971, s. 10, 22.

⁷² S. Włodyka, *Interes prawny jako przesłanka dopuszczalności zaskarżenia orzeczeń w prawie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1963, nr 9, s. 928 i n.

prawa, gdy określona sytuacja zagraża naruszeniem uprawnień przysługujących powodowi bądź też stwarza wątpliwość co do ich istnienia, czy realnej możliwości ich realizacji⁷³.

Interes prawny w przestrzeni prawa cywilnego występuje więc, „jeżeli zachodzi celowość udzielenia powodowi ochrony w świetle jego praw i wolności, wynikająca z sytuacji prawnej, w której się znajduje”⁷⁴. Ochrona tak rozumianych interesów prawnych zapewniana w przestrzeni prawa cywilnego nie musi jednak dawać podstaw do ich kwalifikowania jako interesów prawnych w rozumieniu prawa administracyjnego. Z ochrony tak rozumianych interesów prawnych zapewnianej w przestrzeni prawa cywilnego nie wynika bowiem również ochrona takich interesów w prawie administracyjnym, gdyż podstawy normatywne ochrony interesów prawnych w prawie prywatnym nie stanowią same przez się podstawy normatywnej ochrony interesów prawnych w przestrzeni prawa administracyjnego.

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwrócono uwagę, że np. ochrony w przestrzeni prawa administracyjnego nie zapewnia treść art. 690 Ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny⁷⁵, zgodnie z którym „do ochrony praw najemcy do używania lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności”, wskazując, że „norma powyższa stanowi o ochronie praw najemcy, nie jest natomiast źródłem tych praw. Prawa, a także interesy prawne najemcy są następstwem czynności prawnej z zakresu prawa obligacyjnego i są one kształtowane przez strony tego stosunku cywilnoprawnego. Prawo najmu lokalu (w tym w szczególności prawo do używania lokalu) jest prawem względnym, w tym obligacyjnym, tj. skutecznym *inter partes*, tylko wobec drugiej strony stosunku prawnego – wynajmującego. Po drugie, art. 690 k.c. reguluje kwestie ochrony praw najemcy w jego relacjach cywilnoprawnych. Przepisy o ochronie prawa własności zawarte w art. 222–231 dotyczą roszczeń o charakterze cywilnym, a nie administracyjnoprawnym. Dla ochrony administracyjnoprawnej sytuacji najemcy konieczne

⁷³ Por. m.in. wyroki SN z: 19 II 2002 r., sygn. akt IV CKN 769/00, OSNC 2003, Nr 1, poz. 13; 15 X 2002 r., sygn. akt II CKN 833/00, niepubl.; 30 XI 2005 r., sygn. akt III CK 277/05, niepubl.; 2 II 2006 r., sygn. akt II CK 395/05, niepubl.; 15 X 2002 r., sygn. akt II CKN 833/00, niepubl.; 2 VIII 2007 r., sygn. akt V CSK 163/07, niepubl.; 29 III 2012 r., sygn. akt I CSK 325/11, niepubl.; 5 IX 2012 r., sygn. akt IV CSK 589/11, niepubl.; 15 V 2013 r., sygn. akt III CSK 254/12, niepubl.; 22 XI 2013 r., sygn. akt II CSK 114/13.

⁷⁴ Uzasadnienie uchwały SN 7 sędziów z 20 X 2015 r., sygn. akt III CZP 27/15.

⁷⁵ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. 2020, poz. 1740).

byłoby wskazanie odpowiedniej normy prawa administracyjnego, taką ochronę przewidującej”⁷⁶.

O ile zatem interes prawny, co do zasady, powinien być interesem prawnie chronionym, o tyle ani ta aksjologicznie uzasadniona powinność, ani norma prawna zapewniająca tę ochronę nie determinują „prawnej” kwalifikacji interesu indywidualnego w prawie administracyjnym. Mechanizmy ochrony prawnej w przestrzeni prawa administracyjnego mogą dotyczyć zarówno interesów prawnych, jak i interesów faktycznych, a zatem nie stanowią kryterium rozróżniania od siebie tych interesów, chociaż mogą wskazywać wśród nich – zarówno wśród interesów prawnych, jak i faktycznych – interesy chronione mniej lub bardziej. Utożsamianie pojęć interesu prawnego i interesu prawnie chronionego prowadzić może do nieznajdującego podstaw traktowania skutków czynności prawnych prawa cywilnego, których potrzeby ochrony nie sposób kwestionować w przestrzeni prawa cywilnego, jako źródeł interesu prawnego w prawie administracyjnym, a tym samym jako podstawowej przesłanki legitymacji procesowej w sprawach będących przedmiotem postępowań przed organami administrującymi i sądami administracyjnymi, w tym legitymacji ukształtowanej treścią art. 28 k.p.a.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza uzasadnia wnioski, że źródłem interesu prawnego w prawie administracyjnym są normy materialne należące do całego systemu prawa powszechnie obowiązującego, które obiektywizują interes indywidualny, przy tym tylko ścisły związek interesu indywidualnego z normą prawną będącą źródłem tego interesu pozwala taki interes określać mianem interesu prawnego. Brak ścisłego związku interesu indywidualnego z normą prawną, rozpatrywaną jako źródło tego interesu, pozwala – z perspektywy prawa administracyjnego – określać taki interes jedynie jako interes faktyczny. Ścisłą więź, jaka musi zaistnieć pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera, aby interes taki mógł być zakwalifikowany jako interes prawny, wyraża cecha określana jako bezpośredniość interesu prawnego.

⁷⁶ Wyrok WSA w Krakowie z 24 X 2013 r., sygn. akt III SA/Kr 178/13; por. też wyrok NSA z 27 X 2015 r., sygn. akt II OSK 424/14; postanowienie WSA we Wrocławiu z 29 VI 2017 r., sygn. akt IV SA/Wr 608/15.

Sama potrzeba ochrony interesu prawnego bądź nawet realna ochrona zapewniana interesowi prawnemu w przestrzeni prawa cywilnego nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego. Tak jak źródła interesu prawnego należy poszukiwać w normach prawa powszechnie obowiązującego, to również o ochronie i stopniu ochrony tego interesu przesądza ustawodawca, ustanawiając w tym zakresie odpowiednie odrębne normy prawne. Norma stanowiąca źródło interesu prawnego nie jest normą zapewniającą jego ochronę z tego wyłącznie względu, że stanowi źródło tego interesu. Jednakże w przestrzeni prawa administracyjnego z samego wyłącznie faktu prawnej ochrony określonych sytuacji, aktów, czynności faktycznych czy czynności prawnych nie wynikają podstawy do określenia charakteru prawnego przedmiotu tej ochrony, a zwłaszcza do przyjmowania, że interesy podmiotów tych sytuacji, aktów lub czynności wyłącznie z tytułu tej ochrony uzyskują przymiot interesów prawnych.

W nawiązaniu do sygnalizowanych wątpliwości pojawiających się w obszarach tzw. pogranicza prawa administracyjnego i prawa cywilnego związanych z podstawami prawnymi interesu prawnego należy stwierdzić, że przedstawiona argumentacja, nawiązująca do cech interesu prawnego w prawie administracyjnym, wynikających ze specyfiki tej gałęzi prawa, charakteru źródeł tego interesu w przestrzeni prawa administracyjnego determinujących ścisłą więź pomiędzy interesem indywidualnym a normą prawną, na której się on opiera (uzasadniającą kwalifikowanie interesu indywidualnego jako interesu prawnego w prawie administracyjnym i wyrażającą się w cesze bezpośrednio tego interesu), a także uwzględniająca perspektywę normatywnych podstaw ochrony interesów w prawie administracyjnym, uzasadnia konkluzję, że to materialna norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutek czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego jest źródłem interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego.

Stwierdzenie, że skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego, w tym umowy cywilnoprawnej, jeśli fakt jej zawarcia nie jest inkorporowany przez ustawodawcę do treści normy materialnoprawnej, nie stanowią źródła interesu prawnego w przestrzeni prawa administracyjnego ze względu na to, że czynność ta nie ma charakteru normy prawnej oznacza, że w rozważaniach o źródłach interesu prawnego i charakterze związku tego rodzaju interesu z jego podstawą traci na znaczeniu podnoszona czasem w orzecznictwie argumentacja odnosząca się do treści czynności prawnej. Treść czynności prawnej

nie czyni bowiem z tej czynności normy prawnej niezależnie od tego, czy czynność ta związana jest ze zdarzeniem lub aktem ze sfery prawa publicznego, czy zdarzeniem lub aktem ze sfery prawa prywatnego. Nie mają również w tym zakresie znaczenia zarówno kwestie dotyczące dopuszczalności, ważności, skuteczności, racjonalności i wykonalności czynności cywilnoprawnej, jak i fakt oraz stopień ochrony podmiotów tej czynności w przestrzeni prawa prywatnego⁷⁷.

ON THE IMMEDIACY OF LEGAL INTEREST IN ADMINISTRATIVE LAW

Summary

The aim of the article is to draw attention to the direct nature of the legal interest and to try to answer the question about the sources (grounds) of this interest. The analysis is carried out from the perspective of understanding individual interest in administrative law and focuses on the issues of qualifying legal interest, including law from the perspective of the nature of the relationship between individual interest and its normative basis, and from the perspective of the normative foundations for protecting this interest. It also refers to the issue of the axiological determinants of directness legal interest in administrative law.

The analysis here justifies the conclusion that the source of legal interest in administrative law comprises substantive norms belonging to the entire system of generally applicable law, which objectify the individual interest, and only the close relationship between individual interest and the legal norm which is the source of this interest allows such interest to be defined as a legal interest. The lack of a close relationship between the individual interest and the legal norm, which is considered as the source of this interest, allows such an interest to be defined, from the perspective of administrative law, only as a factual interest. The close bond that must exist between an individual interest and the legal norm on which it is based in order for such an interest to be classified as a legal interest is expressed by the characteristic defined as the directness of the legal interest.

The article also presents arguments to justify the thesis that the mere need to protect a legal interest, or even real protection provided to a legal interest in the

⁷⁷ Wyrazem podsumowania dotychczasowych poglądów orzecznictwa w kwestii podstaw interesu prawnego, zwłaszcza w obszarach tzw. pogranicza prawa administracyjnego i prawa cywilnego jest uchwała NSA z 30 VI 2022 r., sygn. akt I OPS 1/22, zgodnie z którą „1. Z samej umowy przelewu, ujętej w art. 509 k.c., której przedmiotem jest wierzytelność odszkodowawcza za odjęcie prawa własności nieruchomości w wyniku zdarzenia lub aktu ze sfery prawa publicznego, nabywcy tej wierzytelności w sprawie o ustalenie odszkodowania, o którym mowa w art. 128 ust. 1 u.g.n., nie przysługuje przymiot strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. 2. Źródłem interesu prawnego, o którym mowa w art. 28 k.p.a., jest norma prawa powszechnie obowiązującego, a nie skutki czynności prawnej dokonanej przez podmiot prawa cywilnego”.

area of civil law, does not constitute a source of legal interest in the area of administrative law. Just as the source of the legal interest should be sought in the norms of generally applicable law, the legislator decides on the protection and the degree of protection for this interest by establishing appropriate separate legal norms in this respect.

Keywords: individual interest – legal interest – legally protected interest – protection of legal interest

LITERATURA

- Adamiak B., Borkowski J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Bernatzik E., *Rechtssprechung und materielle Rechtskraft, Verwaltungsrechtliche Studien von Dr. Edmund Bernatzik*, Wien 1886.
- Bigo T., *Ochrona interesu indywidualnego w projekcie k.p.a.*, „Państwo i Prawo” 1960, nr 3.
- Borkowski J., *Art. 28*, w: B. Adamiak, J. Borkowski, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Borkowski J., Adamiak B., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 1996.
- Chelmoński A., *Typy norm materialnego prawa administracyjnego i ich rola w kształtowaniu sytuacji prawnej jednostki*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji II”, Wrocław 1972, nr 167.
- Chróścielewski W., *Legitymacja skargowa w postępowaniu sądownoadministracyjnym*, „Zeszyty Naukowe NSA” 2010, nr 5–6.
- Cieślak Z., *Określenie prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne. Część ogólna*, pod red. Z. Cieślaka, I. Lipowicz, Z. Niewiadomskiego, Warszawa 2000.
- Dawidowicz W., *Ogólne postępowanie administracyjne. Zarys systemu*, Warszawa 1962.
- Duda A.S., *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2008.
- Filipek J., *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne. Część II*, Kraków 2001.
- Filipek J., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1979, nr 11.
- Gizbert-Studnicki T., *Zasady i reguły prawne*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod. red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1997.
- Gołaszewski P., *Art. 28*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2017.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jochymczyk A., *Art. 25(a), teza 2*, w: *Ustawa o samorządzie gminnym. Komentarz*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010.
- Klimkowicz J., *Interwencja uboczna według kodeksu postępowania cywilnego*, Warszawa 1972.
- Klonowiecki W., *Strona w postępowaniu administracyjnym*, Lublin 1938.
- Lang J., *Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*, Wrocław 1972.

- Łaszczycza G., *Negatywne źródła interesu prawnego jako elementu pojęcia strony ogólnego postępowania administracyjnego*, w: *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, pod red. W. Jakimowicza, M. Krawczyka, I. Niżnik-Dobosz, Warszawa 2019.
- Majchrzak B., 1.2. *Funkcje procesowe interesu prawnego*, w: *Procedura zgłoszenia robót budowlanych*, Warszawa 2008, LEX 2021.
- Niżnik-Dobosz I., *Prawo administracyjne jako mechanizm realizacji wartości*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017.
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, Kraków 2000.
- Peretiatkiewicz A., *Podstawowe pojęcia prawa administracyjnego*, Poznań 1947.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku prawnego*, Warszawa 2012.
- Przybysz P., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. XIII, Warszawa 2021.
- Romanowski M., *Zasada swobody działalności gospodarczej w świetle praktyk KRRiT*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2001, nr 5.
- Romańska M., *Art. 28*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, pod red. H. Knysiak-Molczyk, Warszawa 2015.
- Rowiński T., *Interes prawny w procesie cywilnym i postępowaniu nieprocesowym*, Warszawa 1971.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Skrzydło-Niżnik I., Dobosz P., *Prawne problemy procesu inwestycyjno-budowlanego i konserwatorskiego*, Kraków 2002.
- Smoktunowicz E., *Kodeks postępowania administracyjnego w orzecznictwie Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego i Trybunału Administracyjnego*, Warszawa 1995.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009.
- Włodyka S., *Interes prawny jako przesłanka dopuszczalności zaskarżenia orzeczeń w prawie cywilnym*, „Nowe Prawo” 1963, nr 9.
- Woś T., *Legitymacja do uruchomienia postępowania sądowoadministracyjnego*, w: *Postępowanie sądowoadministracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2004.
- Woś T., *Postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 1999.
- Zimmermann J., *Aksjomaty postępowania administracyjnego*, Warszawa 2017.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Konstrukcja interesu prawnego w sferze działań Naczelnego Sądu Administracyjnego*, w: *Gospodarka. Administracja. Samorząd*, pod red. H. Olszewskiego, B. Popowskiej, Poznań 1997.
- Zimmermann J., *Polskie sądownictwo administracyjne. Uwagi o projekcie ustawy o Naczelnym Sądzie Administracyjnym*, „Krakowskie Studia Prawnicze” 1993–1994, nr 26–27.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

AGNIESZKA ŻYWICKA*, MAREK WIERZBOWSKI**

Administracyjne kary pieniężne w ustawie o produktach kosmetycznych a dyrektywy wymiaru kary z art. 189d Kodeksu postępowania administracyjnego

Wprowadzenie

Dynamicznie rozwijająca się branża kosmetyczna, poszerzający się asortyment produktów wprowadzanych na rynek o nowym składzie i zastosowaniu, przy zwiększającym się z roku na rok popycie na produkty kosmetyczne spowodowały wzrost zagrożenia niepożądanymi działaniami tych wyborów dla konsumentów. Aby zwiększyć poziom bezpieczeństwa kosmetyków, prawodawca unijny podjął stosowne działania legislacyjne, których efektem było rozporządzenie 1223/2019 WE¹. Akt ten wprowadził bardziej restrykcyjne, a zarazem transparentne (jednolite na obszarze Unii Europejskiej) wymagania dla produktów kosmetycznych. Jednocześnie dostrzeżono konieczność wzmocnienia nadzoru nad tymi produktami ze strony organów władzy publicznej. Prawodawca unijny wskazał, że państwa członkowskie powinny ustanowić sankcje obowiązujące w przypadkach naruszenia przepisów rozporządzenia i zapewnić ich stosowanie.

* Agnieszka Żywicka, prof. UJK, dr hab., Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, e-mail: agnieszka.zywicka@ujk.edu.pl; <https://orcid.org/0000-0002-5789-8355>.

** Marek Wierzbowski, prof. dr hab., Uniwersytet Warszawski, e-mail: m.wierzbowski@wierzbowski.com, <https://orcid.org/0000-0002-4980-0557>.

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) Nr 1223/2009 z dnia 30 XI 2009 r., dotyczące produktów kosmetycznych (Dz. Urz. UE L 342 z 22 XII 2009, str. 59 ze zm.).

W polskim porządku prawnym nadzór i środki nadzoru normuje Ustawa z dnia 4 października 2018 r. o produktach kosmetycznych². Krajowy model nadzoru rynku nad produktami kosmetycznymi polega na sprawowaniu nadzoru przez organy Państwowej Inspekcji Sanitarnej i organy Inspekcji Handlowej (IH), które ustawodawca wyposażył w środki nadzorcze o charakterze sankcji administracyjnych, w zakresie ich kompetencji. Do najbardziej dotkliwych sankcji należą administracyjne kary pieniężne nakładane na podmioty gospodarcze w ramach odpowiedzialności karnoadministracyjnej. *Ratio legis* ustawy opiera się bowiem na założeniu, że właściwy poziom ochrony interesów publicznych (ochrona zdrowia i życia konsumentów) może zapewnić w najwyższym stopniu zagrożenie administracyjnymi karami pieniężnymi. Charakter odpowiedzialności niezależnej od winy podmiotu gospodarczego dopuszczającego się deliktu administracyjnego, gdzie już faktyczne stwierdzenie naruszenia normy prawa administracyjnego skutkuje podleganiem odpowiedzialności karnoadministracyjnej, ma wywoływać skutek odstrasżający (prewencja) i zwiększać skuteczność nadzoru (represja).

Zaprezentowany problem badawczy pozwala na sformułowanie tezy, że **skuteczność nadzoru (zapewnienie właściwego poziomu ochrony zdrowia i życia konsumentów) w praktyce obrotu gospodarczego determinuje stosowanie administracyjnych kar pieniężnych przez organy nadzoru wyłącznie przy właściwej wykładni dyrektyw wymiaru kary**. Ustawa o produktach kosmetycznych nie precyzuje szczególnych przesłanek wymiaru administracyjnych kar pieniężnych, wobec tego organy administracji sprawujące nadzór nad rynkiem kosmetycznym, nakładając te sankcje, powinny brać pod uwagę ogólne wytyczne wymienione w art. 189d Kodeksu postępowania administracyjnego³. Od właściwej wykładni tych reguł zależy, czy kary te będą prawidłowo spełniać przyznane im funkcje.

Celem artykułu jest przedstawienie, jak owe przesłanki są rozumiane w praktyce obrotu prawnego przez organy Inspekcji Handlowej. Właściwa wykładnia przepisów i stosowanie przesłanek (dyrektyw) wymiaru administracyjnej kary pieniężnej przez organy nadzoru stymuluje odpowiednie zachowanie przedsiębiorcy w ramach postępowania, co wynika bezpośrednio z wysokości i dolegliwości administracyjnej kary pieniężnej (funkcja prewencyjna i represyjna).

² Dz.U. 2018, poz. 2227.

³ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 735 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

1. Administracyjna kara pieniężna – uwagi ogólne

Administracyjne kary pieniężne to środek prawny, który – jak wszystkie inne sankcje występujące w prawie administracyjnym – ma zapewnić przestrzeganie i realizację norm prawa administracyjnego⁴. Sankcja ta bywa postrzegana jako instrument władztwa administracyjnego niebędącego konsekwencją dopuszczenia się czynu zabronionego, lecz skutkiem zaistnienia stanu niezgodnego z prawem (administracyjnym). Tym samym instytucja ta powinna być każdorazowo analizowana z punktu widzenia norm oraz konstrukcji prawa administracyjnego⁵. Tym samym regulacje dotyczące kar administracyjnych wyznaczają treść relacji podmiotów zewnętrznych z administracją w sytuacjach, gdy te podmioty wbrew ciężącym na nich obowiązkom nie realizują norm prawa administracyjnego⁶. Kara pieniężna określa rodzaj sankcji administracyjnej oraz element odpowiedzialności administracyjnoprawnej. Sprowadza się do wydania przez organ administracji nakazu uiszczenia kwoty określonej w akcie stosowania prawa przez podmiot, który nie wykonywał ciężącego na nim obowiązku administracyjnego lub wykonywał go nieprawidłowo.

Z punktu widzenia problemu omawianego w niniejszym artykule należy mieć na uwadze, że jeśli zasady nakładania i wymierzania administracyjnych kar pieniężnych są ustanawiane w przepisach prawa polskiego wdrażających prawo UE lub są określane w bezpośrednio skutecznych przepisach prawa unijnego albo służą zapewnieniu jego

⁴ Na ten temat: T. Bojar-Fijałkowski, *Prawo sanitarne w systemie ochrony prawnej środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019, s. 219; W. Bożek, *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodu budżetu państwa*, Legalis 2022; P. Nowak, *Sankcja karna w prawie administracyjnym oraz charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy” 2012, nr 3, s. 65–66; J. Turski, *Administracyjne kary pieniężne w świetle konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe WSAiB” 2013, nr 4, s. 162–167; K. Popik-Choraży, *Kara pieniężna w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2009, s. 21; A. Michór, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod. red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 294–296; R. Suwaj, *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2022, s. 25 i n.

⁵ R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2(11), s. 15–16.

⁶ Idem, *Administracyjne kary pieniężne*, w: *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, pod. red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022, s. 423; J. Filipek, *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjnoprawne*, w: *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999, s. 79; M. Stahl, *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod. red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 63; M. Jabłoński, *Art. 189b*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Legalis 2021.

efektywności, przepisy Działu IVa k.p.a. należy stosować i interpretować zgodnie z odnośnymi przepisami i zasadami prawa UE, przy uwzględnieniu orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Ustawa o produktach kosmetycznych ma zapewniać skuteczne stosowanie wymogów zawartych w rozporządzeniu 1223/2009 WE. Art. 37 tego rozporządzenia obliuguje państwa członkowskie do ustanowienia przepisów krajowych określających zasady stosowania sankcji w przypadku naruszeń przepisów tego aktu. Przewidziane sankcje powinny być skuteczne, proporcjonalne i odstrasżające. W nadzorze rynku nad produktami kosmetycznymi w Polsce efektywność tego nadzoru mają zapewniać przede wszystkim kary pieniężne⁷.

Zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie wymieniane są różne funkcje administracyjnych kar pieniężnych. Do najczęściej identyfikowanych należą funkcje: prewencyjna (wymierzanie kary administracyjnej prowadzi do ochrony wartości określonych przez normy prawa administracyjnego) i represyjna (kara jest konsekwencją obiektywnego naruszenia obowiązków administracyjnych). W piśmiennictwie występują rozbieżności co do tego, której z tych funkcji należy przypisywać dominujące znaczenie. Zdaniem znacznej części przedstawicieli doktryny główną funkcją administracyjnej kary pieniężnej jest prewencja⁸. R. Stankiewicz zauważa, że „[c]elem pierwszoplanowym administracyjnych kar pieniężnych powinna jednak być funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, a dopiero na końcu represyjna”⁹. Inni badacze wiodącą rolę przypisują funkcji represyjnej¹⁰. A. Wróbel stwierdza, że kary pieniężne „[p]ełnią funkcję określaną w doktrynie i orzecznictwie jako represyjna, ponieważ wskazuje na to ich nazwa

⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy o produktach kosmetycznych, Druk sejmowy nr 2556, Sejm RP VIII kadencji.

⁸ Np.: I. Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 136; M. Szydło, *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „*Studia Prawnicze*” 2003, z. 4, s. 147.

⁹ R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych...*, s. 16.

¹⁰ Np.: H. Nowicki, *Sankcje administracyjne*, w: *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012, s. 42–46; T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2007, s. 36; M. Błachucki, *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012, s. 328; M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, Lex; P. Wojciechowski, *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „*Przegląd Prawa Rolnego*” 2011, nr 1(8), s. 72.

(«kara»), a ponadto stanowią odpłatę za naruszenie obowiązku prawnego, nierzadko dotkliwszą dla osoby naruszającej prawo niż kryminalne kary pieniężne (grzywny)¹¹. Funkcja represyjna sankcji przejawia się przede wszystkim w karaniu za naruszenie prawa. W tym zakresie można doszukiwać się jej podobieństwa do funkcji sprawiedliwościowej kary kryminalnej, z tym że bez elementów ekspiacyjnych, z uwagi na istotne różnice w konstrukcjach przestępstwa i deliktu administracyjnego. Represja jest dolegliwością za określony delikt, przy czym przepisy nie zawierają norm dopuszczających uchylenie sankcji w przypadku przywrócenia do stanu poprzedniego przez podmiot dopuszczający się deliktu, pomimo że charakter naruszenia umożliwia usunięcie skutków deliktu bądź przynajmniej ich zniwelowanie¹². Zdaniem A. Błachnio-Parzych „[p]rzyznanie sankcji charakteru prewencyjnego nie wyklucza jej represyjności. W przypadku tych kar, w których prewencja ma charakter generalny, a więc realizowana jest przede wszystkim poprzez odstrącenie innych podmiotów od naruszania określonych obowiązków, osiągnięciu tego celu towarzyszy cel represyjny sankcji. Jego realizacja stanowi środek do osiągnięcia celu prewencyjnego”¹³. W piśmiennictwie można również spotkać pogląd o funkcji redystrybucyjnej kar pieniężnych, z uwagi na fakt, że wpływy z kar zasilają różne budżety (państwa, samorządów)¹⁴.

Za prewencyjną funkcją administracyjnej kary pieniężnej opowiada się Trybunał Konstytucyjny (TK), stwierdzając, że administracyjne kary pieniężne są to w istocie środki mające na celu mobilizowanie podmiotów do terminowego i prawidłowego wykonywania obowiązków na rzecz państwa¹⁵, wobec tego są stosowane automatycznie, z mocy ustawy – mają przede wszystkim znaczenie prewencyjne, bez względu na ich charakter sankcjonująco-dyscyplinujący¹⁶. Przez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej,

¹¹ A. Wróbel, *Art. 189b*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, pod red. M. Jaśkowskiej, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbla, Lex 2020.

¹² M. Wincenciak, *op. cit.*

¹³ A. Błachnio-Parzych, *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, Lex.

¹⁴ M. Szydło, *op. cit.*, s. 147.

¹⁵ Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 1 III 1994 r., sygn. akt U 7/93, *Legalis* nr 10199.

¹⁶ Wyrok TK z 24 I 2006 r., sygn. akt SK 52/04, *Legalis* nr 72317.

motywują do wykonywania ustawowych obowiązków¹⁷, zaś podstawą stosowania kar jest samo obiektywne naruszenie prawa¹⁸. Istota kary administracyjnej sprowadza się do zagwarantowania prawidłowego funkcjonowania mechanizmów i instytucji objętych władztwem administracyjnym, a nie do wyrządzenia osobistej dolegliwości¹⁹.

Kary przede wszystkim stanowią środek przymusu, który służyć ma zapewnieniu wykonywania obowiązków wobec państwa. Organ administracyjny musi bowiem posiadać skuteczne środki, które skłonią adresatów norm do oczekiwanego zachowania w sferach uznanych za szczególnie istotne²⁰. W ocenie Trybunału Konstytucyjnego funkcja prewencyjna administracyjnej kary pieniężnej jest cechą odróżniającą ją od środka karnego. Istotą sankcji karnych jest represja, zaś kar administracyjnych – profilaktyka i prewencja²¹. Podkreślając znaczenie funkcji prewencyjnej kar administracyjnych, TK nie marginalizuje znaczenia represyjnego charakteru tych sankcji. W jego ocenie „[a]dministracyjne kary pieniężne zaliczane są do szerszej ujmowanej konstytucyjnej, a więc autonomicznej, odpowiedzialności karno-represyjnej”²². Choć administracyjna kara pieniężna stanowi jeden z instrumentów sprawowania władztwa administracyjnego, mający zapewnić realizację celów stawianych administracji publicznej, w literaturze dostrzega się, że kluczową jej funkcją jest jednak odpłata za naruszenie przepisów lub decyzji administracyjnych, czyli funkcja „represyjna”, nietypowa dla systemu prawa administracyjnego w tradycyjnym ujęciu²³.

2. Administracyjne kary pieniężne w ustawie o produktach kosmetycznych

Ustawa o produktach kosmetycznych wprowadziła rozbudowany katalog sankcji administracyjnych – kar pieniężnych za naruszenia

¹⁷ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z 21 II 2012 r., sygn. akt II FSK 1442/10, Legalis nr 448191; wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Warszawie z 19 I 2021 r., sygn. akt VII Sa/1345/20 Legalis nr 2541987.

¹⁸ Wyrok TK z 15 I 2007 r., sygn. akt P 19/06, Legalis nr 79514; wyrok NSA z 12 III 2015 r., sygn. akt I GSK 1456/13, Legalis nr 1217586.

¹⁹ M. Sala-Szczypiński, *Administracyjne kary pieniężne czasu epidemii i zasada stosowania „ustawy względniejszej”*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr 1(21), s. 139.

²⁰ Wyrok TK z 25 III 2010 r., sygn. akt P 9/08, Legalis nr 215005.

²¹ Wyrok TK z 4 X 2009 r., sygn. akt Kp 4/09, Legalis nr 173558.

²² Wyrok TK z 15 X 2013 r., sygn. akt P 26/11, Legalis nr 740114.

²³ Wyrok TK z 20 VI 2017 r., sygn. akt P 124/15, Legalis nr 1611653.

obowiązków dotyczących wprowadzania produktów kosmetycznych do obrotu. Pierwowzorem dla tych sankcji były kary pieniężne wprowadzone niektórymi innymi ustawami normującymi nadzór rynku nad produktami nieżywnościowymi²⁴. Ustawodawca wyszedł z założenia, że sankcje pieniężne nakładane na podmioty gospodarcze w ramach nadzoru nad produktami kosmetycznymi powinny być jednolite i nie różnić się wysokością od innych podobnych obecnie stosowanych w nadzorze rynku nad bezpieczeństwem produktów nieżywnościowych. Ustawodawca uznał, że kary ustanowione w tych aktach są na tyle surowe, że stanowią proporcjonalną sankcję za działanie niezgodne z prawem (naruszenie obowiązków wynikających z rozporządzenia 1223/2009 WE) i jednocześnie zapewniają właściwy poziom ochrony interesów publicznych. Kary te mają zatem realizować zarówno funkcję prewencyjną, jak i represyjną. Biorąc pod uwagę, że wpływy z kar stanowią wpływy budżetu państwa, można uznać, że realizują również funkcję dystrybucyjną.

Kary pieniężne są wymierzone z tytułu naruszenia określonych przepisów prawa materialnego normującego warunki wytwarzania, znakowania i wprowadzania produktów kosmetycznych do obrotu unormowanych w rozporządzeniu 1223/2009 WE. Zakres deliktów administracyjnych zagrożonych karą pieniężną w ustawie o produktach kosmetycznych jest dość szeroki i zróżnicowany, dotyczy zarówno procesu technologicznego, jak i kwestii formalnych związanych z prawidłowym przygotowaniem dokumentacji produktu.

Odnosząc się do sposobu określenia przez ustawodawcę ich wysokości, należy wskazać, że na gruncie obowiązującego porządku prawnego administracyjne kary pieniężne przybierać mogą postać sankcji bezwzględnie oznaczonych, gdy ustawodawca w sposób konkretny wyznacza wymiar kary pieniężnej za określone naruszenie przepisów prawa administracyjnego, oraz względnie oznaczonych, gdy oznacza zwykle jedynie granice wymiaru sankcji – dolną i górną lub jedynie górną, a najrzadziej wyłącznie dolną granicę wysokości kary pieniężnej²⁵. Granice te mogą być w szczególności określane bądź to kwotowo, bądź

²⁴ Np. administracyjne kary pieniężne ustanowione w Ustawie z dnia 13 IV 2016 r. o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 5 ze zm.) czy w Ustawie z dnia 16 IV 2004 r. o wyrobach budowlanych (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1213 ze zm.). Warto jednak zaznaczyć, że później przyjęta Ustawa z dnia 7 IV 2022 r. o wyrobach medycznych (Dz.U. 2022, poz. 974) wprowadziła kary pieniężne już w znacznie wyższej wysokości – do 5 000 000 zł.

²⁵ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 176–178.

też pozostawać w relacji procentowej z poziomem przychodu lub określonej części przychodu podmiotu podlegającego odpowiedzialności kar administracyjnych²⁶. W ustawie o produktach kosmetycznych wysokość kar jest określona jednorodnie w sposób względny, poprzez wskazanie jedynie górnej granicy wysokości kary pieniężnej za konkretne naruszenia. Zakres kwotowy tych kar jest uzależniony od wagi naruszenia, uznano przez ustawodawcę za najpoważniejsze oraz za najmniej poważne z punktu widzenia zagrożenia dla chronionych wartości. Rozpiętość kwotowa tych kar jest znaczna, kształtuje się na poziomie od 10 000 zł do 100 000 zł. Jak już zauważono wyżej, ustalając wymiar kar, ustawodawca nawiązał do sposobu przyjętego w innych aktach normujących pieniężne sankcje administracyjne w nadzorze nad bezpieczeństwem produktów²⁷.

Najpoważniejszymi naruszeniami, przyjmując za kryterium górny kwotowy wymiar kary są: wprowadzanie do obrotu produktu kosmetycznego bez spełnienia wymogów dotyczących oceny bezpieczeństwa, o której mowa w art. 10 rozporządzenia 1223/2009 WE; wprowadzanie do obrotu produktu kosmetycznego bez spełnienia wymogów dotyczących dokumentacji produktu; wprowadzanie do obrotu produktu kosmetycznego z naruszeniem ograniczeń dotyczących substancji; wbrew zakazom przeprowadzanie testów na zwierzętach; niedopełnienie obowiązku informowania o ciężkim działaniu niepożądanym, dla osoby odpowiedzialnej lub dystrybutora, za które organ może wymierzyć karę w wysokości do 100 000 zł.

Karą pieniężną w wysokości do 70 000 zł zagrożone są: wprowadzanie do obrotu lub udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego bez spełnienia wymogów w zakresie oznakowania; wprowadzanie do obrotu lub udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego bez spełnienia wymogów dotyczących znakowania w języku polskim.

Najszerzy katalog naruszeń jest objęty sankcją pieniężną w wysokości do 50 000 zł: wytwarzanie produktu kosmetycznego bez zachowania zasad GMP, dla wytwórcy; niezapewnienie, że produkt kosmetyczny jest wytwarzany z zachowaniem zasad GMP, dla podmiotu odpowiedzialnego; wprowadzanie do obrotu lub udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego po upływie daty minimalnej trwałości; wytwarzanie produktu kosmetycznego bez złożenia wniosku o wpis do rejestru zakładów

²⁶ M. Czyżak, *Dyrektywy wymiaru kary pieniężnej w prawie energetycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2019, nr 4(29), s. 37–55.

²⁷ W analogiczny sposób zostały ustalone kary pieniężne w ustawie o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku.

(lub niezłożenie wniosku w terminie); brak niezwłocznego przyjęcia środków naprawczych niezbędnych do odpowiedniego dostosowania produktu lub w razie potrzeby wycofania go z rynku lub wycofania go od użytkowników końcowych, jeśli osoba odpowiedzialna, która uznaje lub ma powody sądzić, że produkt kosmetyczny wprowadzony do obrotu nie jest zgodny z rozporządzeniem 1223/2009 WE (odpowiedzialność dotyczy także dystrybutora); brak niezwłocznego poinformowania właściwych organów krajowych państw członkowskich, w których udostępniono dany produkt, oraz państwa członkowskiego, w którym dokumentacja produktu jest dostępna, i jednocześnie brak podania szczegółów, zwłaszcza dotyczących niezgodności oraz przyjętych środków naprawczych, w sytuacji stwarzania przez produkt ryzyka dla zdrowia ludzi (odpowiedzialność dotyczy zarówno osoby odpowiedzialnej, jak i dystrybutora, przy czym dystrybutor ma dodatkowy obowiązek zawiadamiania, poza organami, osób odpowiedzialnych); udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego, w razie uznania (bądź posiadania ku temu dowodów), że dany produkt kosmetyczny nie jest zgodny z wymogami przewidzianymi w rozporządzeniu 1223/2009 WE, zanim nie zostanie on dostosowany do obowiązujących wymogów; brak zapewnienia przez dystrybutora, w czasie, gdy jest odpowiedzialny za produkt, warunków przechowywania lub transportu niezagrażających zgodności z wymogami określonymi w rozporządzeniu 1223/2009 WE; brak współpracy z organami, na ich wniosek, ze strony osoby odpowiedzialnej w zakresie podejmowania wszelkich działań eliminujących zagrożenia stwarzane przez produkty, które udostępniono na rynku, w szczególności brak dostarczania wszelkich informacji i dokumentacji niezbędnej do wykazania zgodności danego produktu z określonymi wymogami w języku łatwo zrozumiałym dla tego organu (odpowiedzialność dotyczy osoby odpowiedzialnej, a także dystrybutorów – zgodnie z art. 5 ust.3, jak i art. 6 ust. 5 rozporządzenia 1223/2009 WE).

Wprowadzanie do obrotu produktów kosmetycznych bez spełnienia wymogów w zakresie zgłoszeń (także dla dystrybutora) zagrożone jest karą pieniężną w wysokości do 35 000 zł. W przypadku stwierdzenia niespełnienia wymogu dotyczącego okresu przechowywania dokumentacji produktu; wprowadzania do obrotu produktu kosmetycznego z naruszeniem zakazów w zakresie testów na zwierzętach organ nakłada karę pieniężną w wysokości do 30 000 zł.

Karą pieniężną w wysokości do 20 000 zł zagrożone są następujące delikty: udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego bez spełnienia

wymogów związanych z oświadczeniami o produkcie wskazanych w art. 20 rozporządzenia 1223/2009 WE; nieprzedstawienie przez osobę odpowiedzialną informacji żądanych na podstawie art. 24 rozporządzenia 1223/2009 WE dotyczących informacji o substancjach; niedopełnienie obowiązków, o których mowa w art. 25 ust. 3 rozporządzenia 1223/2009 WE, tj. niepodjęcie przez osobę odpowiedzialną środków naprawczych dotyczących wprowadzanych produktów.

Najłagodniejszą karę w wysokości do 10 000 zł ustawa przewiduje za: wytwarzanie produktu kosmetycznego bez pobierania próbek i wykonywania analiz w rzetelny i odtwarzalny sposób; niezapewnienie przez osobę odpowiedzialną publicznego dostępu do informacji na temat jakościowego i ilościowego składu produktu kosmetycznego, a w przypadku kompozycji zapachowych i aromatycznych, nazwy i numeru kodu kompozycji oraz tożsamości dostawcy, jak również do istniejących danych na temat działania niepożądanego i ciężkiego działania niepożądanego produktu kosmetycznego (wymóg publicznego udostępniania informacji ilościowych dotyczących składu produktu kosmetycznego ogranicza się do substancji niebezpiecznych); niedopełnienie obowiązku wynikającego z art. 7 rozporządzenia 1223/2009 WE, tj. odpowiedzi na wniosek organów w sprawie identyfikacji w łańcuchu dostaw; niedostarczenie dokumentacji w odpowiednim języku.

O ile wątpliwości nie wzbudza kwalifikacja poszczególnych naruszeń, o tyle obawy może wzbudzać sposób ustalenia kary w konkretnych przypadkach. Ustawodawca nie określił dolnej granicy kary, stwarzając daleko posuniętą uznaniowość w działaniu organów nadzoru rynku. W przypadku kary pieniężnej (administracyjnej) mamy do czynienia z odpowiedzialnością za skutek, którego przesłanki zostały określone w normach prawnych ustawy o produktach kosmetycznych i rozporządzeniu 1223/2009 WE (w formie nakazów i zakazów), wobec tego nie ma możliwości uwzględnienia winy i jej stopnia. W tej sytuacji mogą powstać wątpliwości co do wysokości nałożonej kary pieniężnej w konkretnym przypadku, a także mogą być nakładane różne kary za podobne, niezgodne z prawem działania. Trudno też oprzeć się wrażeniu, że te kary są jednak bardzo niskie na tle administracyjnych kar pieniężnych nakładanych w innych sektorach, np. finansowym. Sposób ustalania tych kar cechuje ponadto brak powiązania z poziomem zagrożenia dobra publicznego i skutków, jakie dane naruszenie może wywołać, gdy chodzi o zdrowie publiczne i zdrowie konsumentów.

3. Stosowanie dyrektyw wymiaru kary z art. 189d k.p.a. w sprawach ustalania kar za naruszenia wskazane w ustawie o produktach kosmetycznych

Organem uprawnionym do nakładania administracyjnych kar pieniężnych jest właściwy powiatowy inspektor sanitarny (naruszenia wskazane w art. 26–45 ustawy o produktach kosmetycznych) oraz właściwy wojewódzki inspektor Inspekcji Handlowej (naruszenia wskazane w art. 28, art. 36, art. 37, art. 41 i art. 44 ustawy o produktach kosmetycznych). Ustawa o produktach kosmetycznych nie zawiera regulacji odnoszących się do zasad postępowania, co z kolei aktualizuje pytanie, co do możliwości stosowania przepisów k.p.a. w zakresie postępowania związanego z administracyjnymi karami pieniężnymi. Ogólną zasadą wskazaną w ustawach szczególnych jest stosowanie w postępowaniu przed organami Państwowej Inspekcji Sanitarnej i organami Inspekcji Handlowej przepisów k.p.a.²⁸, zatem w sprawach nakładania lub wymierzania administracyjnej kary pieniężnej lub udzielania ulg w jej wykonaniu stosuje się przepisy Działu IV k.p.a.²⁹ Sposób ustalenia wysokości kar w ustawie o produktach kosmetycznych jest oparty na mechanizmie uznania administracyjnego, ustawodawca, wskazując tylko górną granicę wymiaru kary, pozostawia organowi swobodę decyzyjną, nie precyzując szczególnych przesłanek wymiaru kar w ustawie szczególnej. Zatem organy administracji sprawujące nadzór nad rynkiem kosmetycznym, nakładając te sankcje, powinny brać pod uwagę ogólne wytyczne wymienione w art. 189d k.p.a.

Jeżeli przepisy prawa regulują kary, które mogą być wymierzone w ramach uznania administracyjnego, organ administracji publicznej jest obowiązany, biorąc pod uwagę przede wszystkim zasadę prawdy obiektywnej i zasadę przekonywania, rozważyć całokształt okoliczności sprawy z uwzględnieniem wymienionych w ustawie przesłanek miarkowania administracyjnej kary pieniężnej, pamiętając, że zebrane w sprawie dowody mogą mieć wpływ na złagodzenie wymiaru kary lub jej zaostrożenie³⁰. Należy przy tym wyraźnie zaznaczyć, że zastosowanie

²⁸ Odesłania w tym zakresie zawierają: art. 37 ust. 1 Ustawy z dnia 14 III 1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 195 ze zm.) i art. 1 ust. 3 Ustawy z dnia 15 XII 2000 r. o Inspekcji Handlowej (tekst jedn. 2020, poz. 1706 ze zm.).

²⁹ Przy uwzględnieniu art. 189a § 1 k.p.a., zgodnie z którym przepisy Działu IVa k.p.a. stosuje się z zastrzeżeniem stosownie do treści art. 189 § 2 k.p.a.

³⁰ W. Sawczyn, *Administracyjne kary pieniężne*, w: *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 9, wyd. 4., pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Legalis 2020.

w konkretnej sprawie dyrektyw wymiaru kary przy ocenie okoliczności danej sprawy może dać organowi podstawę do odstąpienia od nałożenia kary w drodze decyzji mimo naruszenia określonego przepisu prawa administracyjnego. Nie jest natomiast możliwe miarkowanie kary w sytuacji, gdy przepis z góry określa wysokość kary za naruszenie określonego przepisu prawa administracyjnego. Jeżeli charakter normy, na której opiera się nałożenie administracyjnej kary pieniężnej, na to pozwala, wówczas organ ma obowiązek rozważyć te z przesłanek wskazanych w artykułe 189d k.p.a., które można zastosować do konkretnego podmiotu w konkretnej sprawie³¹. Dyrektywy wymiaru kary mieszczą się w koniecznym zapewnieniu proporcjonalnego stosowania regulacji prawnych. Przy ich stosowaniu organ powinien pamiętać, że dolegliwość kary musi być proporcjonalna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa, zgodnie z zasadą proporcjonalności wyrażoną *expressis verbis* w art. 8 § 1 k.p.a.

Organ ma zatem prawo i obowiązek indywidualnego miarkowania wysokości kary pieniężnej w określonym stanie faktycznym (za konkretne naruszenie typizowane w ustawie o produktach kosmetycznych). Może się jednak zdarzyć, że w identycznych okolicznościach sprawy, za to samo naruszenie wojewódzcy inspektorzy sanitarni lub wojewódzcy inspektorzy Inspekcji Handlowej w dwóch różnych województwach nałożą karę w innej wysokości. Do organu wyższej instancji (pod warunkiem zaskarżenia decyzji przez stronę) będzie należało ujednoczenie praktyki nakładania kar. Formalnie bowiem każde z tych rozstrzygnięć będzie zgodne z prawem, a granice rozstrzygania wyznacza konkretny przepis ustawy o produktach kosmetycznych (wskazujący tylko górną granicę kary pieniężnej)³².

Przechodząc do przesłanek wskazanych w art. 189d k.p.a., należy zauważyć, że jest to katalog zamknięty, który organ administracji uwzględnia, wymierzając administracyjną karę pieniężną. Wszystkie przesłanki wymiaru kary są równorzędne w tym sensie, że wystąpienie jednej nie eliminuje innej³³. Organ powinien uwzględniać te przesłanki łącznie. Po pierwsze organ powinien rozważyć „wagę i okoliczności naruszenia prawa, w szczególności potrzebę ochrony życia lub zdrowia,

³¹ Ibidem.

³² M. Jabłoński, *Art. 189d*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 30, pod red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Legalis 2021.

³³ Wyrok WSA w Warszawie z 9 XII 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1239/20, Legalis nr 2537265.

ochrony mienia w znacznych rozmiarach lub ochrony ważnego interesu publicznego lub wyjątkowo ważnego interesu strony oraz czas trwania tego naruszenia” (art. 189d ust. 1 k.p.a.). Kryterium to pozwala na indywidualizację odpowiedzialności administracyjnej podmiotu. Organ uprawniony do nałożenia sankcji zobowiązany jest ustalić stan faktyczny towarzyszący naruszeniu z uwzględnieniem okoliczności pozwalających na ocenę wagi deliktu administracyjnego, w szczególności w jakim stopniu naruszenie obowiązku administracyjnoprawnego nastąpiło w następstwie okoliczności, na które podmiot podlegający karze pieniężnej miał wpływ, a także w jakiej proporcji pozostaje ono względem wagi dóbr chronionych sankcją administracyjną³⁴. Drugim kryterium jest „częstotliwość niedopełniania w przeszłości obowiązku albo naruszania zakazu tego samego rodzaju co niedopełnienie obowiązku albo naruszenie zakazu, w następstwie którego ma być nałożona kara” (art. 189d ust. 2 k.p.a.). A. Wróbel wskazuje, że „[o]cena, czy działanie lub zachowanie polegające na niedopełnieniu obowiązku (naruszeniu zakazu) w przeszłości jest tego samego rodzaju co działanie lub zaniechanie tej samej osoby niedopełniającej obowiązku (naruszającej zakaz), w następstwie czego ma być nałożona administracyjna kara pieniężna, jest oceną prawną. Organ administracji publicznej powinien zatem ocenić, czy strona postępowania administracyjnego nie dopełniła w przeszłości tego samego lub podobnego obowiązku albo naruszyła w przeszłości ten sam lub podobny zakaz, który jest przedmiotem postępowania”³⁵. Ocena zachowania strony będzie dotyczyła w szczególności dystrybutorów produktów kosmetycznych wprowadzających produkty do obrotu.

Trzecią przesłanką jest „uprzednie ukaranie za to samo zachowanie za przestępstwo, przestępstwo skarbowe, wykroczenie lub wykroczenie skarbowe” (art. 189d ust. 3 k.p.a.). R. Stankiewicz zauważa że: „[w] przypadku [...], gdy to samo zachowanie jest penalizowane na gruncie prawa wykroczeń, karnego lub karnoskarbowego, kara wymierzona za wykroczenie, wykroczenie karnoskarbowe, przestępstwo bądź przestępstwo karnoskarbowe – z uwagi na te same funkcje, jakie spełniają powyższe kary – powinna być brana pod uwagę, przy wymierzaniu

³⁴ R. Stankiewicz, *Art. 189d, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Legalis 2021 oraz wyrok NSA z 14 V 2019 r., sygn. akt II OSK 248/19, Legalis nr 1943604.

³⁵ A. Wróbel, *Art. 189d, w: Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, pod red. M. Jaśkowskiej, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbla, Lex 2022.

administracyjnej kary pieniężnej³⁶. Upřednie ukaranie za to samo zachowanie stanowi przesłankę obniżenia wysokości administracyjnej kary pieniężnej. Nie oznacza to, że administracyjna kara pieniężna nie powinna być dolegliwa, dolegliwość kary musi być jednak proporcjonalna do rodzaju i stopnia naruszenia prawa³⁷.

Kolejną dyrektywą jest „stopień przyczynienia się strony, na którą jest nakładana administracyjna kara pieniężna, do powstania naruszenia prawa” jako przesłanka zawarta w art. 189d ust. 4 k.p.a. Organ obowiązany jest ważyć, w jakim stopniu strona przyczyniła się do naruszenia, może to być w szczególności zaniechanie wykonania zaleceń pokontrolnych³⁸. Na gruncie deliktów wskazanych w ustawie o produktach kosmetycznych znaczenie będzie miał udział strony i jej status w łańcuchu dostaw produktów, determinują to zarówno stopień przyczynienia się do naruszenia, jak i podleganie odpowiedzialności administracyjnej. Za część naruszeń odpowiadają tylko producenci i osoby odpowiedzialne, a za inne dystrybutorzy.

Kryterium wskazanym w art. 189d ust. 5 k.p.a. są „działania podjęte przez stronę dobrowolnie w celu uniknięcia skutków naruszenia prawa”. Jest to kryterium wpływające na złagodzenie kary przez organ. Strona powinna podjąć działania dobrowolnie z zamiarem uniknięcia skutków naruszenia prawa. Nie chodzi tu o uniknięcie skutków naruszenia prawa dla strony naruszającej prawo, lecz o usunięcie skutków naruszenia prawa lub ograniczenie ich zakresu i intensywności.

Przesłanka wskazana w art. 189d ust. 6 k.p.a.: „wysokość korzyści, którą strona osiągnęła, lub straty, której uniknęła” dotyczy korzyści, które strona osiągnęła, lub straty, których uniknęła wskutek niedopełnienia obowiązku lub naruszenia zakazu³⁹. Osiągnięcie korzyści lub uniknięcie straty wskutek naruszenia prawa jest zawsze okolicznością obciążającą⁴⁰. Należy tutaj zauważyć, że w przypadku działalności gospodarczej nakierowanej na osiągnięcie zysku naruszenie obowiązków administracyjnych często będzie wiązało się z osiągnięciem lub zwiększeniem

³⁶ R. Stankiewicz, *Regulacja administracyjnych...*, s. 21.

³⁷ Por. uzasadnienie rządowego projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm RP VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183.

³⁸ Wyrok WSA w Warszawie z 20 X 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 321/20, Legalis nr 2509769.

³⁹ Wyrok Sądu Najwyższego z 21 IV 2011 r., sygn. akt III SK 45/10, Legalis nr 432334.

⁴⁰ P.M. Przybysz, *Art. 189d, w: Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex 2022.

korzyści (zysku). Zazwyczaj tak się dzieje na gruncie naruszeń typizowanych w ustawie o produktach kosmetycznych. Głównym problemem jest wysokość korzyści uzyskanej przez stronę na skutek popełnionego naruszenia, która może być na tyle niska, że przemawia za ustaleniem kary w symbolicznej (i to zarówno z punktu widzenia organu, jak i przedsiębiorcy) wysokości. Pozostawia to pod znakiem zapytania prewencyjny charakter administracyjnej kary pieniężnej. Z powyższą przesłanką przynajmniej w części koresponduje dyrektywa z art. 189d ust. 7 k.p.a.: „warunki osobiste strony, na którą administracyjna kara pieniężna jest nakładana”, która dotyczy osób fizycznych oraz osób fizycznych, prowadzących działalność gospodarczą. Pod uwagę brane są przede wszystkim warunki: materialne, mieszkalne, socjalne, stan zatrudnienia, stan zdrowia, sytuacja rodzinna i związane z nią obowiązki⁴¹. TK zauważa, że wysokość administracyjnej kary pieniężnej powinna być zróżnicowana w zależności od cech podmiotu podlegającego ukaraniu, „szczególnie w kontekście sytuacji ekonomicznej, która ma istotne znaczenie dla rzeczywistego stopnia dolegliwości odczuwanej przez ukaranego”⁴².

4. Praktyka nakładania administracyjnych kar pieniężnych w reżimie ustawy o produktach kosmetycznych – wybrane przykłady

O tym, czy administracyjne kary pieniężne wprowadzone ustawą o produktach kosmetycznych spełniają przyznane im funkcje, decyduje praktyka ich stosowania przez organy nadzoru. Kilkuletni okres obowiązywania ustawy o produktach kosmetycznych pozwala na sformułowanie w tym zakresie pierwszych spostrzeżeń, można tutaj posłużyć się wynikami planowych kontroli przeprowadzonych przez właściwe organy oraz rozstrzygnięciami wydanymi przez organy nadzoru.

Do zadań IH należy kontrola poziomu przestrzegania przepisów o produktach kosmetycznych przez dystrybutorów (w rozumieniu ustawy o produktach kosmetycznych przedsiębiorców prowadzących

⁴¹ B. Adamiak, *Art. 189d*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 17, pod. red. B. Adamiak, J. Borkowskiego, Legalis 2021; K. Szelałowska, *Art. 127–269*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 3, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2021.

⁴² Wyrok TK z 1 VII 2014 r., sygn. akt SK 6/12, Legalis nr 981748.

sprzedaż hurtową i detaliczną). W 2020 r. IH przeprowadziła planową kontrolę, której celem było sprawdzenie prawidłowości oznakowania różnego rodzaju kosmetyków oraz prawidłowości obrotu tymi produktami, a także sprawdzenie deklaracji i znajdujących się na opakowaniach oświadczeń marketingowych dotyczących działania kosmetyków. Kontrolę przeprowadzono u przedsiębiorców prowadzących sprzedaż hurtową i detaliczną produktów kosmetycznych. Łącznie kontrolą objęto 242 przedsiębiorców, natomiast naruszenia ustawy stwierdzono u 48 przedsiębiorców (15,5 proc. kontrolowanych). W 2021 r. IH przeprowadziła 295 kontroli, u 119 przedsiębiorców stwierdzono naruszenia przepisów (28,8 proc. kontrolowanych). Statystyki wskazują, że tylko na przełomie dwóch lat niemal dwukrotnie wzrosła liczba wykrytych naruszeń, przy zwiększonej o 17,9 proc. liczbie kontroli. W wyniku przeprowadzonych kontroli IH w 2020 r. wydała 11 decyzji administracyjnych nakładających administracyjne kary pieniężne w łącznej kwocie 11 680 zł, a w 2021 r. – 65 decyzji nakładających kary pieniężne w łącznej wysokości 64 300 zł⁴³.

Przedstawione zbiorcze dane statystyczne pozwalają sądzić, że nadzór nad rynkiem kosmetycznym ulega wzmocnieniu i uszczelnianiu, na co wskazują zarówno liczba wykrytych naruszeń, jak i liczba oraz wysokość nałożonych administracyjnych kar pieniężnych, które w ciągu roku wzrosły ponad pięciokrotnie. Jednak czy aby na pewno te kary faktycznie realizują funkcje prewencyjną i represyjną – jak wymaga tego *ratio legis* ustawy o produktach kosmetycznych? Analiza nawet losowo wybranych rozstrzygnięć wydanych w indywidualnych sprawach prowadzi do konkluzji, że wymiar kar ustalanych w indywidualnych sprawach pozostaje jednak na zbyt niskim poziomie kwotowym, biorąc pod uwagę kryterium wagi i okoliczności naruszenia – ochronę zdrowia i życia osób stosujących produkty kosmetyczne. Stawia to pod znakiem zapytania postulat o prewencyjnym i odstrasającym działaniu tych kar. Stwierdzenie to nie koliduje jednak z tezą, że ustawowa wysokość kar w nadzorze nad produktami kosmetycznymi za poszczególne naruszenia przepisów ustawy o produktach kosmetycznych i rozporządzenia

⁴³ Raport „Kontrola Inspekcji Handlowej. Oznakowanie i obrót kosmetykami” 2020 i raport „Kontrola Inspekcji Handlowej. Oznakowanie i obrót kosmetykami” 2021, https://uokik.gov.pl/aktualnosci.php?news_id=18569 (dostęp: 27 VII 2022). W artykule skupiono się wyłącznie na administracyjnych sankcjach pieniężnych, które nakładają organy Inspekcji Handlowej, pominięto natomiast kwestie sankcji niepieniężnych nakładanych przez te organy, które zostały przedstawione w tych raportach.

1223/2009 WE jest adekwatna do wagi naruszeń. Problemu należy upatrywać w zbyt łagodnej w niektórych przypadkach interpretacji dyrektyw wymiaru kar pieniężnych z art. 189d k.p.a. przez organy nadzoru.

Źródeł zidentyfikowanego stanu rzeczy trzeba doszukiwać się w mechanizmie wymiaru kary pieniężnej, który zobowiązuje organ administracji do uwzględnienia nie tylko dyrektyw z art. 189d k.p.a., lecz również do rozważenia, czy w okolicznościach konkretnej sprawy istnieje możliwość zastosowania przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary z art. 189f k.p.a.⁴⁴ Należy przy tym podkreślić, że w orzecznictwie sądów administracyjnych wielokrotnie akcentowany jest obowiązek uwzględniania przez organ tych okoliczności. W tym tonie wypowiedział się Wojewódzki Sąd Administracyjny w Olsztynie w wyroku z 23 września 2021 r.: „Przy ocenie wystąpienia przesłanki znikomej wagi naruszenia (art. 189f § 1 pkt 1 Kpa), należy brać pod uwagę całokształt okoliczności danego przypadku, zarówno o charakterze przedmiotowym (np. skala naruszeń, skutki tych naruszeń), jak i podmiotowym (np. czy mamy do czynienia z czynem zawinionym, a jeżeli tak, to z jaką formą winy), przy czym decydujące znaczenie należy przyznać skutkom naruszenia dla dóbr chronionych przez daną dziedzinę prawa administracyjnego”⁴⁵, w tym przypadku ustawy o produktach kosmetycznych. Z kolei Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z 19 sierpnia

⁴⁴ Zgodnie z art. 189f. k.p.a.:

§ 1. Organ administracji publicznej, w drodze decyzji, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli: 1) waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub 2) za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

§ 2. W przypadkach innych niż wymienione w § 1, jeżeli pozwoli to na spełnienie celów, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna, organ administracji publicznej, w drodze postanowienia, może wyznaczyć stronie termin do przedstawięcia dowodów potwierdzających:

- 1) usunięcie naruszenia prawa lub
- 2) powiadomienie właściwych podmiotów o stwierdzonym naruszeniu prawa, określając termin i sposób powiadomienia.

§ 3. Organ administracji publicznej w przypadkach, o których mowa w § 2, odstępuje od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej i poprzestaje na pouczeniu, jeżeli strona przedstawiła dowody, potwierdzające wykonanie postanowienia.

⁴⁵ Wyrok WSA w Olsztynie z 23 IX 2021 r., sygn. akt II SA/Ol 435/21, Legalis nr 2627845.

2021 r. stwierdził: „Brzmienie art. 189f § 1 pkt 2 Kpa jest kategorię i nakazuje organowi administracji publicznej, w drodze decyzji, odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej oraz poprzestanie na pouczeniu w przypadku spełnienia określonych w nim przesłanek. Brak tu zatem miejsca na uznaniowość organu”⁴⁶. Mimo mechanizmu uznaniowości w ustaleniu administracyjnej kary pieniężnej organ jest w gruncie rzeczy związany normą z art. 189f k.p.a., która nakazuje zastosować łagodny wymiar kary.

Dla zobrazowania sytuacji poddamy analizie kilka wybranych decyzji w przedmiocie nałożenia kar pieniężnych za naruszenia przepisów ustawy o produktach kosmetycznych organów pierwszej i drugiej instancji.

W decyzji z 4 października 2021 r. (znak: DP.8361.27.2021) Podkarpacki Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Rzeszowie nałożył na stronę karę w łącznej wysokości zaledwie 2000 zł za naruszenie przepisów ustawy o produktach kosmetycznych: art. 36 ust. 1 (wprowadzanie do obrotu produktu bez spełnienia wymogów w zakresie oznakowania podlegającego karze pieniężnej do 70 000 zł) i art. 37 (udostępnianie na rynku produktu kosmetycznego bez spełnienia wymogów związanych z oświadczeniami o produkcie podlegające karze do 20 000 zł). W trakcie kontroli zakwestionowano wszystkie siedem partii produktów kosmetycznych poddanych kontroli z uwagi na niewłaściwe oznakowanie, a ponadto trzy partie spośród tych siedmiu zakwestionowano z uwagi na stwierdzenie przy produktach oświadczeń przypisujących produktom cechy lecznicze, których nie miały. W decyzji z 8 grudnia 2021 r. (znak: DIH-3.707.96.2021.JS) Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) utrzymał kwestionowaną decyzję, ograniczając się wyłącznie do oddalenia zarzutów strony i niezastosowania art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. Warto dodać, że Prezes UOKiK stwierdził w decyzji, że „[b]iorąc [...] pod uwagę maksymalny zakres sankcji, jakie mógł zastosować Podkarpacki WIIH, kara w wysokości 2 000 zł jest, w ocenie Prezesa UOKiK, odpowiednią i zastosowaną prawidłowo, z uwzględnieniem wszystkich ustawowych kryteriów nałożenia sankcji. Należy bowiem zauważyć, że organ pierwszej instancji ustalając wysokość kary, oparł się na art. 189a Kpa i wziął pod uwagę wszystkie przesłanki wynikające z art. 189d Kpa”. Organ wprawdzie uznał, że przepis art. 189d nie wskazuje wartości (np. w procentach)

⁴⁶ Wyrok WSA w Warszawie z 10 VIII 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 1499/21, Legalis nr 2624198.

poszczególnych dyrektyw wymiaru kary, przy czym zaznaczył, że swoboda organu administracji publicznej przy ustalaniu wysokości kary pieniężnej jest ograniczona, wyznaczają ją granice ustawowego zagrożenia, tj. ustawowe granice wysokości administracyjnej kary pieniężnej oraz ustawowe dyrektywy wymiaru tej kary.

Z kolei Śląski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w Katowicach w decyzji z 3 lutego 2020 r. (nr akt kontroli: KJ-D-Cz.8361.123.2019/1DEC/20), wymierzył przedsiębiorcy karę pieniężną w znacznie wyższym wymiarze: w wysokości 5000 zł za popełnienie naruszenia z art. 37 ustawy o produktach kosmetycznych (czyli analogicznego naruszenia jak w pierwszej analizowanej decyzji). W tym przypadku jednak Prezes UOKiK po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie odwołania wniesionego przez stronę, 20 lipca 2020 r. wydał decyzję (znak: DIH-3.709.11.2020.AB), którą uchylił decyzję organu pierwszej instancji w całości, i wymierzył karę w wysokości 2500 zł. Prezes UOKiK wskazał wprawdzie prawidłowość oceny naruszenia przez organ pierwszej instancji w zakresie naruszenia przepisów, a dodatkowo, że podawanie niezgodnych z prawdą oświadczeń na produkcie to działania wprowadzające w błąd konsumenta, ale uwzględnił przy tym okoliczność łagodzącą: w dniu kontroli w ofercie sklepu było dostępnych jedynie osiem sztuk produktów kosmetycznych zawierających niewłaściwe oświadczenia o produkcie. Stwierdził przy tym, że „[...] wymiar sankcji powinien jednakże uwzględniać dodatkowo fakt, że nieprawidłowości zostały stwierdzone w stosunku do jednej partii wyrobów znajdujących się w sklepie w ilości 8 szt. o wartości 55,92 zł. Niewątpliwie jednak, należy podkreślić, że obowiązkiem przedsiębiorcy było dopilnowanie, aby takie wyroby nie znalazły się w jego ofercie”. Zgodnie z tą argumentacją organ uznał, że kara wymierzona przez organ pierwszej instancji jest za wysoka i uznał, że kara w wysokości 2500 zł spełni swoją funkcję represyjną oraz prewencyjną – zapobiegnie dalszemu naruszaniu przepisów ustawy o produktach kosmetycznych oraz rozporządzenia nr 1223/2009. Jednocześnie organ drugiej instancji nie stwierdził podstaw do odstąpienia od wymierzenia kary na podstawie art. 189f k.p.a.

Decyzją z 28 listopada 2019 r. (znak: DR.8361.166.2019) Mazowiecki Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej nałożył na przedsiębiorcę karę pieniężną w wysokości zaledwie 200 zł za naruszenie art. 36 ust. 1 ustawy (zagrożone karą pieniężną do 70 000 zł). Organ drugiej instancji w decyzji z 24 kwietnia 2020 r. (znak: DIH-3.709.1.2020.AB) po przeprowadzeniu postępowania w przedmiocie odwołania od

powyższej decyzji utrzymał zaskarżoną decyzję. Wartość wyrobów, których dotyczyło naruszenie, wynosiła 178,35 zł. W uzasadnieniu Prezes UOKiK wskazał: „Zdaniem organu wysokość kary pieniężnej ustalona na poziomie 200 zł jest kwotą optymalną realizującą zasady skutecznej, proporcjonalnej i odstraszającej kary”.

Wielkopolski Wojewódzki Inspektor Inspekcji Handlowej w decyzji z 17 września 2020 r. (znak: BN.8361.43.2020) nałożył karę w wysokości 750 zł za brak oznakowania produktu kosmetycznego w języku polskim, co stanowi również naruszenie art. 36 ust. 2 ustawy o produktach kosmetycznych, w którym górny próg wymiaru kary to 70 000 zł. Kolejnym przykładem jest decyzja Mazowieckiego Wojewódzkiego Inspektora Inspekcji Handlowej z 6 kwietnia 2021 r. (znak: DS.8361.14.2021), w której organ – za analogiczne jak wyżej naruszenie – nałożył karę pieniężną w wysokości 1200 zł.

Analiza zaledwie kilku decyzji administracyjnych ukazuje stosunkowo niski wymiar kary nakładany przez organy pierwszej instancji. Trudno jest bowiem polemizować ze stanowiskiem organu drugiej instancji i oczekiwać wydania decyzji mniej korzystnej dla strony wnoszącej środek odwoławczy, taka praktyka prowadziłaby do złamania zakazu *reformationis in peius* z art. 139 k.p.a. Podwyższanie wymiaru administracyjnej kary pieniężnej jest w opinii judykatury zmianą orzeczenia na niekorzyść strony odwołującej⁴⁷. Wprawdzie zbyt niski wymiar kary może stanowić przesłankę naruszenia ważnego interesu społecznego (zdrowie i życie konsumentów), jednak zmiana decyzji byłaby bardzo trudna z uwagi na kwestionowanie zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie możliwości zmiany decyzji na niekorzyść strony odwołującej się wyłącznie ze względu na „rażące naruszenie interesu społecznego”. Rażące naruszenie interesu społecznego nie stanowi samoistnej przesłanki i może uzasadniać wydanie decyzji na niekorzyść strony tylko wówczas, gdy znajduje to jednocześnie uzasadnienie w odpowiednich normach prawa materialnego⁴⁸, jak również gdy w postępowaniu odwoławczym zostanie stwierdzona wadliwość decyzji nawet w stopniu nierażącym⁴⁹.

⁴⁷ Wyrok NSA z 19 X 2021 r., sygn. akt III OSK 3993/21, Legalis nr 2624420.

⁴⁸ Tak: K. Glibowski, *Art. 139*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod. red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2021, Legalis; R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017, Legalis; wyrok WSA w Warszawie z 24 II 2005 r., sygn. akt VII SA/Wa 1626/04, Legalis nr 270958.

⁴⁹ Wyrok WSA w Warszawie z 20 IX 2007 r., sygn. akt VI SA/Wa 1111/07, Legalis nr 271022.

Podsumowanie

W podsumowaniu przeprowadzonych rozważań należy jeszcze raz podkreślić, że skuteczność administracyjnych kar pieniężnych nakładanych na podstawie ustawy o produktach kosmetycznych przejawia się w możliwości ich nałożenia i wyegzekwowania, a kary powinny realizować funkcje przypisane przez prawodawcę. Kara nałożona na podmiot powinna spełniać funkcje prewencyjną oraz dyscyplinująco-represyjną, czyli stanowić zarówno ostrzeżenie dla przedsiębiorcy, mające na celu niedopuszczenie do powstania nieprawidłowości w przyszłości, jak i wymuszenie usunięcia stwierdzonych nieprawidłowości. Żeby kara była odstrasżająca, jej wysokość powinna być dotkliwa dla przedsiębiorcy. Wymierzona kara powinna być przy tym proporcjonalna, to jest właściwa do osiągnięcia zakładanego celu, jakim jest zapewnienie, aby w obrocie dostępne były tylko bezpieczne produkty kosmetyczne zawierające przydatne, zrozumiałe i wiarygodne informacje o ich składzie i zastosowaniu, umożliwiające konsumentom podejmowanie świadomych decyzji oraz wybór produktów, które najlepiej odpowiadają ich potrzebom i oczekiwaniom.

Kary pieniężne ustalane przez organy nadzoru rynku w reżimie ustawy o produktach kosmetycznych w wielu przypadkach niestety nie realizują zasady skutecznej, proporcjonalnej i odstrasżającej kary. Przyczyn tak niskiego wymiaru kar pieniężnych nakładanych przez organy Inspekcji Handlowej należy upatrywać m.in. w niskiej wysokości korzyści majątkowej (utożsamianej przez organy z wartością/ceną produktów kosmetycznych), jako jedną z dyrektyw wymiaru kary, stosowaną przez organy przy ustalaniu wysokości kar. Jeżeli przyrównać je do kar nakładanych za naruszenia przepisów na rynkach finansowych, mogą one wydawać się bardzo niskie. Na rynkach finansowych przepisy przewidują kary wielomilionowej wysokości, i to w przypadkach gdy nie doszło do zagrożenia interesów inwestorów. Jest to jednak sytuacja, w której można mówić o zbyt niskich karach lub o karach zbyt wysokich na rynkach finansowych⁵⁰. Znaczna wysokość kar na rynkach finansowych może być skutkiem stosowania tych samych norm wymiaru kary w różnych państwach UE, gdy skala naruszeń prawa może być bardzo różna pod względem rozpiętości finansowej i tym samym wymiar kar na uboższym polskim rynku powinien być niższy.

⁵⁰ Wysokości kar nakładanych przez Komisję Nadzoru Finansowego są publikowane na stronie internetowej tego organu.

Oceniając wysokość kar pieniężnych, trzeba brać pod uwagę, że niezależnie od wysokości kary sam fakt ukarania przedsiębiorcy już ma negatywny wpływ na jego reputację i sytuację pracowników, których działania doprowadziły do ukarania. Tu też rzuca się w oczy dysproporcja między karami na rynkach finansowych a wynikającymi z ustawy o produktach kosmetycznych. W tym pierwszym przypadku ukaranie może stać się przeszkodą do zajęcia pewnych stanowisk przez osobę, której zachowanie przyczyniło się do nałożenia kary – może ona np. nie otrzymać zgody na zajęcie określonego stanowiska w spółce. W reżimie nadzoru rynku prawodawca nie przewiduje aż tak surowych sankcji.

THE FINANCIAL PENALTIES IN THE ACT ON COSMETIC PRODUCTS OF 4 OCTOBER 2018 VS. THE DIRECTIVES ON THE PENALTIES UNDER THE ADMINISTRATIVE CODE

Summary

Within the legal system applicable in the Republic of Poland, it is the Act on cosmetic products of 4 October 2018 that regulates the supervision and supervisory measures in the market for such products. The domestic scheme of market supervision in respect of cosmetic products involves the competencies of the State Sanitary Inspectorate and the Trade Inspectorate. These bodies have been equipped with supervisory measures in the form of administrative sanctions, the most severe of which are financial administrative penalties imposed on business entities under their administrative criminal liability. The *ratio legis* of this legislative act is based on the premise that the appropriate level of protection of public interest (consumer health and life protection) may be best achieved through the preventive and repressive character of fines.

The article substantiates the claim that effective supervision (which provides an appropriate level of consumer health and life protection) determines that supervisory bodies employ financial administrative penalties in judicial matters only if the directives on the penalty extent are understood correctly.

This article constitutes a dogmatic and legal analysis of the statutory premises which determine the extent of financial administrative penalties imposed by supervisory bodies (the so-called 'directives on the penalty extent') on entrepreneurs within the cosmetics industry under the scheme stipulated in the Act on cosmetic products of 4 October 2018. The article aims to present how these premises are understood and applied in judicial matters by the State Sanitary Inspectorate and the Trade Inspectorate. It is the correct understanding and application of these premises (directives) for the extent of financial administrative penalties that result in the appropriate behaviour on the part of the entrepreneur during the course of the proceedings. This, in turn, is a direct consequence of the extent

and severity of the administrative monetary penalty, as it has a preventive and repressive function.

Keywords: administrative law – cosmetic products – market supervision – financial administrative penalties

LITERATURA

- Adamiak B., *Art. 189d*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 17, pod. red. B. Adamiak, J. Borkowskiego, Legalis 2021.
- Błachnio-Parzych A., *Zbieg odpowiedzialności karnej i administracyjno-karnej jako zbieg reżimów odpowiedzialności represyjnej*, Warszawa 2016, LEX.
- Błachucki M., *System postępowania antymonopolowego w sprawach kontroli koncentracji przedsiębiorców*, Warszawa 2012.
- Bojar-Fijałkowski T., *Prawo sanitarne w systemie ochrony prawnej środowiska w Polsce*, Bydgoszcz 2019.
- Bożek W., *Publicznoprawne kary pieniężne o charakterze prewencyjnym stanowiące źródło dochodu budżetu państwa*, Legalis 2022.
- Czyżak M., *Dyrektywy wymiaru kary pieniężnej w prawie energetycznym*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2019, nr 4(29).
- Filipek J., *Sankcjonowane i sankcjonujące stosunki administracyjnoprawne*, w: *Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego*, Toruń 1999.
- Glibowski K., *Art. 139*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod. red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Warszawa 2021, Legalis.
- Jabłoński M., *Art. 189b*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod. red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Legalis 2021.
- Jabłoński M., *Art. 189d*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 30, pod. red. M. Wierzbowskiego, A. Wiktorowskiej, Legalis 2021.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 5, Warszawa 2017, Legalis.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2007.
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.
- Michór A., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod. red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009.
- Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod. red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011.
- Nowak P., *Sankcja karna w prawie administracyjnym oraz charakter prawny administracyjnych kar pieniężnych*, „Internetowy Przegląd Prawniczy” 2012, nr 3.
- Nowicki H., *Sankcje administracyjne*, w: *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 7, pod. red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2012.

- Popik-Choraży K., *Kara pieniężna w prawie ochrony środowiska*, Lublin 2009.
- Przybysz P.M., *Art. 189d*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz aktualizowany*, Lex 2022.
- Sala-Szczypiński M., *Administracyjne kary pieniężne czasu epidemii i zasada stosowania ustawy względniejszej*, „Roczniki Administracji i Prawa” 2021, nr 1(21).
- Sawczyn W., *Administracyjne kary pieniężne*, w: *Prawo administracyjne materialne. System Prawa Administracyjnego*, t. 9, wyd. 4, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Legalis 2020.
- Stahl M., *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Stankiewicz R., *Administracyjne kary pieniężne*, w: *Meritum. Postępowanie administracyjne, egzekucyjne i sądownoadministracyjne*, pod. red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2022.
- Stankiewicz R., *Art. 189d*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 7, pod red. R. Hausera, M. Wierzbowskiego, Legalis 2021.
- Stankiewicz R., *Regulacja administracyjnych kar pieniężnych w Kodeksie postępowania administracyjnego po nowelizacji*, „Radca Prawny. Zeszyty Naukowe” 2017, nr 2(11).
- Suwaj R., *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2022.
- Szelągowska K., *Art. 127–269*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, t. 3, pod red. M. Karpiuka, P. Krzykowskiego, A. Skóry, Olsztyn 2021.
- Szydło M., *Charakter i struktura prawna administracyjnych kar pieniężnych*, „Studia Prawnicze” 2003, z. 4.
- Turski J., *Administracyjne kary pieniężne w świetle konstytucji RP – wybrane zagadnienia*, „Zeszyty Naukowe WSAiB” 2013, nr 4.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, Lex.
- Wojciechowski P., *Z problematyki odpowiedzialności administracyjnej i karnej w prawie żywnościowym*, „Przegląd Prawa Rolnego” 2011, nr 1(8).
- Wróbel A., *Art. 189b*, w: *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 8, pod red. M. Jaśkowskiej, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbla, Lex 2020.
- Wróbel A., *Art. 189d*, w: *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, pod red. M. Jaśkowskiej, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbla, Lex 2022.

JAROSŁAW DOBKOWSKI*

Prawna ochrona tytułu zawodowego

Wprowadzenie

Kiedy Pani Profesor Krystyna Wojtczak prowadziła swoje badania naukowe poświęcone reglamentacji administracyjnoprawnej działalności zawodowej, których owoc stanowiło wiele studiów szczegółowych, a przede wszystkim monografia habilitacyjna pt. *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*¹, w Polsce dopiero wtedy zaczęto wprowadzać szczegółowe regulacje normatywne mające na celu ochronę tytułów zawodowych, związanych z wykonywaniem określonych zawodów.

Pod względem formalnoprawnym w pierwszej kolejności należy wymienić Ustawę z dnia 5 lipca 1996 r. o doradztwie podatkowym². Jej mocą wprowadzono tytuł „doradcy podatkowego” oraz regulacje normatywne dotyczące ochrony prawnej tego tytułu. Przepisy art. 9 tej ustawy niezmiennie określają, że z dniem dokonania wpisu na listę osoba wpisana nabywa prawo wykonywania zawodu doradcy podatkowego oraz używania tytułu „doradca podatkowy”, a tytuł „doradca podatkowy” podlega ochronie prawnej. Jak czytamy w uzasadnieniu projektu ustawy celem wprowadzenia ustawowego tytułu „doradca podatkowy” było ułatwienie podatnikom rozeznania, które podmioty są uprawnione do doradztwa podatkowego. Przyjmowano również, że

* Jarosław Dobkowski, prof. UWM, dr hab., Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, e-mail: j.dobkowski@uwm.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2010-4152>.

¹ K. Wojtczak, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.

² Tekst pierwotny Dz.U. Nr 102, poz. 475, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2117 ze zm.

adwokaci, radcowie prawni oraz biegli rewidenci będą mogli wykonywać czynności doradztwa podatkowego bez posiadania wpisu na listę doradców podatkowych, ale bez możliwości posługiwania się tytułem „doradca podatkowy”³. Pomysł wprowadzenia tytułu „doradcy podatkowego” został zaczerpnięty z niemieckiej Ustawy z dnia 4 listopada 1975 r. o doradztwie podatkowym⁴, z tym tylko, że w tamtejszym rozwiązaniu wyraźnie wskazywano, iż chodzi o tytuł zawodowy.

Wówczas w Polsce tytuły zawodowe były traktowane jako pochodna uzyskania określonych kwalifikacji zawodowych w wyniku ukończenia szkoły (placówki oświatowej) czy szkoły wyższej, form kształcenia ustawicznego i doskonalenia zawodowego, ukończenia specjalizacji określonego stopnia albo złożenia egzaminu państwowego w trybie eksternistycznym, a dopiero wpis na listę wiązał się już z kwestią faktycznego wykonywania zawodu lub umożliwiał zatrudnienie w danej specjalności. W chwili obecnej jednak trzeba traktować tytuł doradcy podatkowego jako tytuł zawodowy. Jest on bowiem związany z wykonywaniem określonego zawodu, a nie z wykształceniem w określonym kierunku.

W ustawie o doradztwie podatkowym wprowadzono również specjalny przepis karny. Jej art. 81 ust. 1 zawiera unormowanie, które stanowi karną ochronę tytułu doradcy podatkowego. W interesującym zakresie przepis ten stanowi: kto, nie będąc uprawnionym, posługuje się określonym w ustawie tytułem doradcy podatkowego, podlega grzywnie do 50 000 zł. Występek ma charakter powszechny, co oznacza, że przestępstwo to może popełnić każda osoba, która nie będąc do tego osobą uprawnioną, posługuje się tytułem doradcy podatkowego⁵.

Niemniej koncepcja wprowadzenia odrębnego tytułu zawodowego dla niektórych tzw. wolnych zawodów w Polsce jest wcześniejsza i sięga początku lat 90. XX wieku. Wtedy to przygotowano projekt nowelizacji Prawa o adwokaturze⁶ i ustawy o radcach prawnych⁷, który został uchwa-

³ Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o doradztwie podatkowym, Warszawa 1995 (druk nr 1113), s. 4 i n.

⁴ Zob. § 43 Steuerberatungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. November 1975 (BGBl. I S. 2735).

⁵ Szerzej: A. Mariański, *Nieuprawnione świadczenie usług doradztwa podatkowego – teoria i praktyka*, „Przegląd Podatkowy” 2002, nr 1, s. 17–25.

⁶ Ustawa z dnia 26 V 1982 r. Prawo o adwokaturze (tekst pierwotny Dz.U. Nr 16, poz. 124, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1184 ze zm.).

⁷ Ustawa z dnia 6 VII 1982 r. o radcach prawnych (tekst pierwotny Dz.U. Nr 19, poz. 145, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1166 ze zm.).

lony jako Ustawa z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw⁸. Jej mocą powstały tytuły zawodowe „adwokata” i „radcy prawnego” oraz dyspozycje wskazujące, że podlegają one ochronie prawnej⁹. Celem tej nowelizacji było ukształtowanie zasady ochrony prawnej tytułów zawodowych adwokata i radcy prawnego¹⁰. Nikt wówczas nie wiązał wprowadzenia tej zasady z reglamentacją administracyjnoprawną czy regulacją wykonywania tzw. wolnych zawodów lub działalności zawodowej w ogóle. Unormowanie tej kwestii w taki właśnie sposób uważano jednocześnie za konieczność ze względu na nadużywanie w działalności gospodarczej i bieżącym życiu tytułów „adwokata” i „radcy prawnego” przez podmioty i osoby niemające kwalifikacji zawodowych uprawniających do wykonywania tych zawodów¹¹. Powołano się wtedy także na rozwiązania występujące w państwach członkowskich ówczesnych Wspólnot Europejskich, w których od lat chroniono takie tytuły jak: *Avocat – Advocaat* (Belgia), *Advokat* (Dania), *Rechtsanwalt* (Niemcy), *Avocat* (Francja), *Barrister, Solicitor* (Irlandia), *Avvocato* (Włochy), *Avocat-avoué* (Luksemburg), *Advocaat, Advocate* (Holandia), *Advocate, Barrister, Solicitor* (Wielka Brytania), *δικηγόρος* (Grecja).

Nie wprowadzono wtedy jednak do Prawa o adwokaturze i ustawy o radcach prawnych odrębnych gwarancji prawnych. Widziano dorozumianą łączność tych regulacji z obowiązującymi już przepisami karnymi. Wszakże w Kodeksie wykroczeń¹² wśród wykroczeń przeciwko porządkowi i spokojowi publicznemu znalazła się także w art. 61 § 1 penalizacja przywłaszczenia tytułu. Owe przywłaszczenie należy rozumieć m.in. jako bezprawne przypisywanie sobie określonych kwalifikacji zawodowych, czyli takie zachowanie się osoby niemającej prawa do używania tytułu zawodowego, które polega na manifestowaniu przez tę osobę na różnych forach, niekoniecznie publicznie możliwości działania w taki sposób, w jaki aktywizują się osoby uprawnione do

⁸ Dz.U. Nr 75, poz. 471.

⁹ Zob. art. 1 ust. 4 ustawy – Prawo o adwokaturze i art. 1 ust. 2 ustawy o radcach prawnych.

¹⁰ Uzasadnienie poselskiego projektu ustawy o zmianie ustawy prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych i innych ustaw, Warszawa 1994 (druk nr 289), s. 3.

¹¹ W tym kontekście zob. uzasadnienie wyroku Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 26 XI 2003 r., sygn. akt SK 22/02, którego sentencja została ogłoszona w Dz.U. Nr 206, poz. 2012.

¹² Ustawa z dnia 20 V 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst pierwotny Dz.U. Nr 11, poz. 114, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2008 ze zm.).

posługiwania się określonym tytułem zawodowym¹³. Niemniej jednak nie były prawnie chronione bliskoznaczne zwroty (tytuły) grzecznościowe „mecenasów”¹⁴.

Zauważyć przy tym należy, że „radca prawny” to także częstokroć stanowisko w strukturze organizacyjnej urzędów administracji publicznej, państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych i przedsiębiorstw prywatnych. Stąd też mogło tu potencjalnie zaistnieć przestępstwo podawania się za funkcjonariusza publicznego z art. 227 Kodeksu karnego¹⁵, z tym że jeśli ktoś tylko podawał się za takiego radcę prawnego, ale nie wykonał żadnej czynności urzędowej, to dopuścił się przywłaszczenia stanowiska – także wykroczenia z art. 61 § 1 Kodeksu wykroczeń. Jako związkowe mogły być traktowane również różne przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej, wszakże nieuprawnione posługiwanie się tytułem zawodowym mogło być traktowane jako uchybienie godności zawodowej (urzędniczej). Sankcjonowanie odbywało się zatem na zasadach ogólnych.

Wyodrębnienie powyższych tytułów zawodowych i uznanie ich za przedmiot ochrony prawnej podkreślało swoistość zawodu adwokata, radcy, prawnego, doradcy podatkowego, a także pod względem deontologicznym było formą zabezpieczenia, ugruntowania, a przede wszystkim profesjonalizacji samego zawodu.

W kontekście wyżej wymienionych rodzajów tzw. wolnych zawodów prawniczych warto odnotować także obowiązywanie dyrektywy Rady 77/249/EWG z dnia 22 marca 1977 r. mającej na celu ułatwienie skutecznego korzystania przez prawników ze swobody świadczenia usług¹⁶, która wyraźnie stanowiła o konieczności przyjęcia przez profesjonalnego prawnika tytułu zawodowego używanego w państwie członkowskim, w którym osoba ta prowadzi działalność zawodową. Podobnie wskazywała późniejsza dyrektywa 98/5/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 lutego 1998 r. mająca na celu ułatwienie stałego wykonywania zawodu prawnika w państwie członkowskim innym niż państwo uzyskania kwalifikacji zawodowych¹⁷, przy czym

¹³ Por. D. Karczmarska, *Prawnokarna ochrona tytułu i stopni naukowych*, „Państwo i Prawo” 2008, nr 6, s. 103–110.

¹⁴ Wyrok Sądu Najwyższego (SN) z 30 VIII 1990 r., sygn. akt IV CR 224/90.

¹⁵ Ustawa z dnia 6 VI 1997 r. – Kodeks karny (tekst pierwotny Dz.U. Nr 88, poz. 553, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1138 ze zm.).

¹⁶ Dz. Urz. WE L 78 z 26 III 1977 r., s. 17–18.

¹⁷ Dz. Urz. WE L 77 z 14 III 1998 r., s. 36–43.

zwierała definicję „prawnika”, przez którego należało rozumieć każdą osobę – obywatela państwa członkowskiego, uprawnionego do wykonywania swego zawodu zgodnie z jednym z wyliczonych tytułów zawodowych (w przypadku Polski: adwokata lub radcy prawnego). W odniesieniu do tego rodzajów tzw. wolnych zawodów prawniczych sprawa wprowadzenia tytułów zawodowych miała zatem zakotwiczenie w ówczesnym europejskim prawie wspólnotowym. Dyrektywy te zostały później implementowane do polskiego porządku prawnego w drodze Ustawy z dnia 5 lipca 2002 r. o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej¹⁸, która także bazuje na warunku w postaci „branżowych” tytułów zawodowych. Prawnikiem można być nie tylko z zawodu, lecz również i z wykształcenia. Prawnik, który ukończył jedynie studia prawnicze i posiada tytuł zawodowy magistra prawa, odróżnia od tego, który zdobył uprawnienia zawodowe, m.in. to, że ten ostatni posługuje się odrębnym tytułem zawodowym, związanym z wykonywanym zawodem prawniczym.

Inną sprawą jest nostryfikacja dyplomów, mocą której tytuł zawodowy uzyskany za granicą uznaje się za własny i równoważny nadawanemu w Polsce. Jednakże dotyczy to sfery edukacji i szkolnictwa wyższego, a nie kwalifikacji zawodowych. Na marginesie należy zauważyć, że zarówno nieobowiązujące już rozporządzenie Rady (EWG) nr 1612/68 z dnia 15 października 1968 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników we Wspólnocie¹⁹, jak i aktualnie wiążące rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) NR 492/2011 z dnia 5 kwietnia 2011 r. w sprawie swobodnego przepływu pracowników wewnątrz Unii²⁰ nie ustanawiały szczególnych przepisów odnoszących się do zawodów regulowanych w odniesieniu do używania tytułu określającego wykształcenie.

Ustawa o świadczeniu przez prawników zagranicznych pomocy prawnej w Rzeczypospolitej Polskiej, a także wyżej wymienione dyrektywy nie mają jednak zastosowania do notariuszy. W Ustawie z dnia 14 lutego 1991 r. – Prawo o notariacie²¹ od początku jej obowiązywania nie było odniesień do tytułu zawodowego „notariusza” i dotychczas nie wprowadzono jego ochrony. Niemniej jednak zgodnie z przepisem art. 25 występuje tytuł „emerytowanego notariusza”, dotyczący

¹⁸ Tekst pierwotny Dz.U. Nr 126, poz. 1069, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 823.

¹⁹ Dz. Urz. WE L 257 z 19 X 1968 r., s. 2–12.

²⁰ Dz. Urz. UE L z 27 V 2011 r., s. 1–12.

²¹ Tekst pierwotny Dz.U. Nr 22, poz. 91, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1192 ze zm.

notariusza, który przeszedł na emeryturę lub rentę. Jest to jednak bardziej tytuł honorowy, aniżeli kwalifikacja zawodowa. Poza tym zainteresowany ma prawo używania tego typu tytułu, a nie ma obowiązku posługiwania się nim.

W tym kontekście należy dodać, że choć Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych²² w art. 5 stanowi, że komornik używa tytułu: „Komornik Sądowy przy Sądzie Rejonowym... Kancelaria Komornicza nr... w...”, to trudno uznać, że w tym przypadku chodzi o tytuł zawodowy. Należy bowiem odróżniać zawód komornika od stanowiska komornika. Tylko osoba pełniąca służbę na stanowisku komornika sądowego może używać wyżej wymienionego tytułu. Tytuł w tym przypadku pełni funkcję identyfikującą i określa nazwę stanowiska. „Komornik” podobnie jak „notariusz” nie jest zatem tytułem zawodowym.

Do notariuszy nie ma również zastosowania dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych²³ i implementująca ją obecnie w polskim porządku prawnym Ustawa z dnia 22 grudnia 2015 r. o zasadach uznawania kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej²⁴, choć ta ostatnia wnosi wkład w postrzeganie istoty tytułu zawodowego i jego ochrony. Przepis art. 5 pkt 1 tej ustawy zawiera definicję legalną formalnych kwalifikacji, przez które rozumie się tam kwalifikacje zawodowe potwierdzone dyplomem, świadectwem lub innym dokumentem poświadczającymi posiadanie specjalistycznej wiedzy, umiejętności i kompetencji do wykonywania zawodu albo działalności lub uprawnienie do posługiwania się tytułem ustalonym dla danego zawodu lub danej działalności. Jednocześnie w art. 5 pkt 18 wyżej wymienionej ustawy odnajdujemy określenie prawne pojęcia „ochrony tytułu ustalonego dla danego zawodu”. Oznacza to sposób regulacji zawodu, w przypadku którego używanie tytułu w ramach wykonywania działalności zawodowej lub zespołu czynności zawodowych jest uzależnione pośrednio albo bezpośrednio, na podstawie przepisów regulacyjnych, od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych, w szczególności w przypadku gdy nieuprawnione używanie tytułu podlega karze. Z tego punktu widzenia ochrona tytułu zawodowego jest sposobem regulacji wykonywania zawodu.

²² Tekst pierwotny Dz.U. poz. 771, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1168 ze zm.

²³ Dz. Urz. WE L z 30 IX 2005 r. Nr 255, s. 22–142.

²⁴ Tekst pierwotny Dz.U. 2006, poz. 65, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1646 ze zm.

W Unii Europejskiej nie istnieje jeden wspólny model dostępu do zawodu, w tym nie obowiązuje odgórna zasada ochrony tytułu zawodowego. Kwestie jej wprowadzenia pozostawione są regulacji poszczególnym państwom członkowskim. W tym zakresie właściwie są stosowane najczęściej dwa podejścia regulacyjne: czynności zastrzeżone dla osób posiadających określone kwalifikacje oraz właśnie ochrona tytułu zawodowego. Nie ma państwa europejskiego, w którym nie istniałaby w stosunku do określonych zawodów ochrona tytułu zawodowego. Jak wskazano wyżej, w odniesieniu do zawodu prawnika podobieństwo w regulowaniu zawodów właśnie odbywa się poprzez wprowadzenie tytułów zawodowych i ich ochronę prawną. Także uznawanie w Polsce kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach obcych bazuje na uprawnieniach do posługiwania się tytułem ustalonym dla danego zawodu lub danej działalności.

Niemniej jednak, jeszcze w okresie przedakcesyjnym uchwalono Ustawę z dnia 11 kwietnia 2001 r. o rzecznikach patentowych²⁵. W przepisie art. 1 ust. 3 wskazano, że tytuł zawodowy rzecznika patentowego podlega ochronie prawnej. Zgodnie zaś z dyspozycją art. 23 Urząd Patentowy wydaje rzecznikowi patentowemu legitymację, która nie tylko potwierdza prawo wykonywania zawodu, lecz również potwierdza prawo do używania tytułu zawodowego „rzecznik patentowy”. Choć jest to zapewne dyktowane względami praktycznymi, legitymacja rzecznika patentowego jest dokumentem publicznym w rozumieniu art. 5 ust. 4 Ustawy z dnia 22 listopada 2018 r. o dokumentach publicznych²⁶, ponieważ potwierdza kwalifikacje zawodowe. Dokumenty publiczne są przy tym odpowiednio zabezpieczone. Funkcjonowanie systemu bezpieczeństwa tego typu dokumentów pozwala uznać, że tytuł zawodowy „rzecznika patentowego” podlega szczególnej ochronie prawnej. Prawo do używania tego tytułu zawodowego musi zostać poświadczane przez wydanie legitymacji, a sama legitymacja stanowi dokument publiczny.

Ochrona prawna tytułu zawodowego wyszła jednak poza regulowanie tzw. wolnych zawodów prawniczych. Wyodrębnienie tytułów zawodowych, związanych z wykonywaniem zawodu i ich ochrona występują również w sferze niektórych tzw. wolnych zawodów ekonomicznych. Zgodnie z art. 6 Ustawy z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym²⁷, tytuł „biegły rewi-

²⁵ Tekst pierwotny Dz.U. Nr 49, poz. 509, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 994.

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1394 ze zm.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1302.

dent” podlega ochronie prawnej, a w myśl art. 126 ust. 2 Ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi takiej ochronie podlegają tytuły zawodowe „makler papierów wartościowych” i „doradca inwestycyjny”.

Ciekawe rozwiązania prawne w omawianym przedmiocie występują także w odniesieniu do niektórych tzw. wolnych zawodów medycznych. Stosownie do przepisów art. 8 ust. 1 i 3 Ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej²⁸ osobie posiadającej prawo wykonywania zawodu przysługuje prawo posługiwania się tytułem zawodowym „pielęgniarka” albo „pielęgniarska”, „położna” albo „położny”, a tytuły te podlegają ochronie prawnej. Desygnaty są określone także przez tradycyjne nazwy „pielęgniarka” oraz „położna”. W określeniu innych tytułów zawodowych, związanych z wykonywanym zawodem feminatywów się nie używa²⁹, odmiennie jak np. we wspomnianej już wyżej niemieckiej ustawie o doradztwie podatkowym, w której wyraźnie stanowi się także o żeńskich formach gramatycznych. Po wtóre, przepis art. 4 Ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej³⁰ stanowi, że tytuł zawodowy „diagnosta laboratoryjny” podlega ochronie prawnej, a zgodnie z art. 10 ust. 1a po dokonaniu wpisu na listę diagnostów laboratoryjnych wydaje się dokument „Prawo wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego”, który zawiera tytuł zawodowy. W świetle uchylonego rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 16 lipca 2004 r. w sprawie wzoru dokumentu „Prawo wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego”³¹ był to jedyny dokument stwierdzający uprawnienia do wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego na obszarze Rzeczypospolitej Polskiej, jednakże utraciło ono moc obowiązującą. W projekcie nowego rozporządzenia jest to dokument uprawniający do wykonywania zawodu diagnosty laboratoryjnego na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, a zatem *implicite* stanowiący o tytule zawodowym diagnosty. Innymi słowy, kto nie ma tego dokumentu, ten nie ma prawa posługiwać się tym tytułem zawodowym.

W jeszcze innym aspekcie – w myśl art. 5 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zawodzie fizjoterapeuty³², prawo posługiwania

²⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 551 ze zm.

²⁹ Por. M. Olszewska, *Warto poświęcić kilka słów. Rzecz o feminatywach w ustawowej regulacji prawniczych tytułów zawodowych*, w: *Kobiety wobec wyzwań współczesności*, pod red. D. Bach-Goleckiej, Warszawa 2021, s. 222–236.

³⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 134 ze zm.

³¹ Dz.U. Nr 182, poz. 1885.

³² Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 168.

się tytułem zawodowym „fizjoterapeuta” przysługuje osobie posiadającej prawo wykonywania zawodu fizjoterapeuty, a tytuł ten podlega ochronie prawnej. Podobnie, zgodnie z art. 20 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zawodzie farmaceuty³³, osoba, która posiada prawo wykonywania zawodu farmaceuty, ma prawo posługiwać się tytułem zawodowym „farmaceuta”, a ten tytuł zawodowy podlega ochronie prawnej. Niemniej jednak ustawy te zawierają specjalne przepisy karne, penalizujące nieuprawnione posługiwanie się tytułami zawodowymi. Przepisy art. 138 oraz art. 79 wyżej przywołanych ustaw stanowią odpowiednio: kto bez wymaganych uprawnień posługuje się tytułem zawodowym „fizjoterapeuty”, podlega karze grzywny; oraz kto bez wymaganego uprawnienia posługuje się tytułem zawodowym „farmaceuta”, podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności. Przepisy te stanowią osobne karnoprawne zabezpieczenia powyższych tytułów zawodowych. Choć nieuprawnione posługiwanie się tymi tytułami zawodowymi stanowi wykroczenie, jednakże są to przepisy szczególne względem przywłaszczenia tytułu z art. 61 § 1 Kodeksu wykroczeń. Wprowadzają choćby odmienne rodzaje kar. Inny jest także przedmiot ochrony, którym nie jest już chyba klasyczny porządek publiczny, ale zdrowie publiczne.

Ochrona prawna tytułu zawodowego wyszła poza regulowanie tzw. wolnych zawodów, które charakteryzują się funkcjonowaniem w ich obrębie samorządów zawodowych. Pierwotnie Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³⁴ nie przewidywała wyodrębnienia żadnych tytułów zawodowych i ustanowienia nad nimi pieczy. Dopiero Ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw³⁵ wprowadzono tytuły zawodowe: „rzeczoznawca majątkowy”, „pośrednik w obrocie nieruchomościami” i „zarządca nieruchomości”, wskazując jednocześnie, że podlegają one ochronie prawnej. Niemniej Ustawą z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów³⁶ uchylono przepisy art. 179, zgodnie z którymi w szczególności pośrednictwo w obrocie nieruchomościami jest działalnością zawodową wykonywaną przez pośredników na zasadach określonych w tej ustawie, a pośrednikiem w obrocie nieruchomościami

³³ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 184 ze zm.

³⁴ Tekst pierwotny Dz.U. Nr 115, poz. 741, ostatni tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1899.

³⁵ Dz.U. 2004 Nr 141, poz. 1492.

³⁶ Dz.U. 2013, poz. 829.

jest osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową i z dniem wpisu do centralnego rejestru pośredników w obrocie nieruchomościami osoba nabywa prawo wykonywania zawodu oraz używania tytułu zawodowego „pośrednik w obrocie nieruchomościami”, a tytuł zawodowy „pośrednik w obrocie nieruchomościami” podlega ochronie prawnej. Uchyłono także przepisy art. 184, które stanowiły, że zarządzanie nieruchomościami jest działalnością zawodową wykonywaną przez zarządców nieruchomości na zasadach określonych w tej ustawie, a zarządcą nieruchomości jest osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową oraz że z dniem wpisu do centralnego rejestru zarządców nieruchomości osoba taka nabywa prawo wykonywania zawodu oraz używania tytułu zawodowego „zarządca nieruchomości”, a tytuł zawodowy „zarządca nieruchomości” podlega ochronie prawnej. Po tej nowelizacji tylko rzeczoznawstwo majątkowe było działalnością zawodową wykonywaną przez rzeczoznawców (osoby fizyczne posiadające nadane im uprawnienia zawodowe w zakresie szacowania nieruchomości, które z dniem wpisu do centralnego rejestru rzeczoznawców majątkowych nabyły prawo wykonywania zawodu oraz używania tytułu zawodowego „rzeczoznawca majątkowy”), a tytuł zawodowy „rzeczoznawca majątkowy” podlegał ochronie prawnej (art. 174).

Nowelizacją z dnia 13 czerwca 2013 r. dokonano deregulacji zawodu pośrednika w obrocie nieruchomościami i zawodu zarządcy nieruchomości przez uchylenie większości przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących pośredników w obrocie nieruchomościami i zarządców nieruchomości. Tytuły zawodowe przestały też podlegać ochronie prawnej.

Działania te były pochodną pełnego wdrożenia dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym³⁷. Niemniej tendencje deregulacyjne były dalej obecne w Unii Europejskiej. Widać też pewną ewolucję w tytułowym przedmiocie. W komunikacie Komisji z 2 października 2013 r. dotyczącym oceny krajowych regulacji w zakresie dostępu do zawodów³⁸ wśród różnych podejść do regulowania działalności zawodowej wyróżniono ochronę prawną tytułów zawodowych. Odbywać

³⁷ Dz. Urz. UE L z 27 XII 2006 r. Nr 376, s. 36–68.

³⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący oceny krajowych regulacji w zakresie dostępu do zawodów (Tekst mający znaczenie dla EOG) {SWD(2013) 402 final} (COM(2013) 676 final).

się to miało przez regulowanie dostępu do tytułów zawodowych, a tym samym posługiwanie się określonym tytułem zawodowym wymagało uzyskania specjalnych kwalifikacji, ale sama działalność związana z danym zawodem jako taka miała nie być zastrzeżona wyłącznie dla posiadaczy takiego tytułu – każdy może wykonywać taką pracę, pod warunkiem, że nie używa tytułu zawodowego. Uznano, że ochrona prawna tytułu zawodowego jest sygnałem dla konsumentów i pracodawców, że posiadacz takiego tytułu spełnia wymogi związane z uzyskaniem odpowiednich kwalifikacji, choć mogą oni także swobodnie korzystać z usług specjalistów, którzy nie uzyskali takiego tytułu. Z kolei w 2017 r. Komisja Europejska zaproponowała szereg rozwiązań zawartych w pakiecie noszącym nazwę „Dobrze funkcjonująca gospodarka usługowa dla Europy”³⁹, mającym na celu realizację strategii jednolitego rynku. Uznano tam, że środki regulacyjne powinny być uzasadnione ochroną konsumentów, ale gdy ryzyko ogranicza się do relacji pomiędzy specjalistami a konsumentami bez uszczerbku dla osób trzecich, cel ten powinno się z zasady osiągnąć tylko poprzez ochronę tytułu zawodowego⁴⁰. Założenie to zostało przyjęte w dyrektywie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/958 z dnia 28 czerwca 2018 r. w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów⁴¹. Dyrektywa ma na celu zapobieganie nieuzasadnionym ograniczeniom dostępu do zawodów regulowanych lub wykonywania tych zawodów oraz zapewnienie przejrzystości i właściwego funkcjonowania rynku wewnętrznego.

Zdefiniowano tam również pojęcie „ochrona tytułu zawodowego”, przez którą należy rozumieć formę regulacji zawodu, w przypadku której używanie tytułu w ramach wykonywania działalności zawodowej lub zespołu działalności zawodowych jest uzależnione, bezpośrednio

³⁹ W tym m.in. wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie analizy proporcjonalności przed przyjęciem nowych regulacji dotyczących zawodów (COM(2016) 822 *final*) oraz Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych (COM(2016) 820 *final*).

⁴⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie analizy i aktualizacji zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych z 2017 r. {SWD(2021) 185 *final*}, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zaleceń dotyczących reformy zawodów regulowanych, COM(2016) 820 *final*, któremu towarzyszy SWD(2016) 436.

⁴¹ Dz. Urz. UE L 173 z 9 VII 2018 r., s. 25–34.

bądź pośrednio, na mocy przepisów ustawodawczych, wykonawczych lub administracyjnych, od posiadania szczególnych kwalifikacji zawodowych oraz w przypadku której nieuprawnione używanie tytułu podlega karze.

W tym kontekście rodzi się wiele zagadnień szczegółowych. Jednym z nich jest kwestia owej kary. Zgodnie z dyrektywą sankcjonowane ma być nieuprawnione używanie tytułu zawodowego, związanego z działalnością zawodową. Używanie tytułu zawodowego należy rozumieć jako czynienie z niego użytku, nieprawne posługiwanie się dla osiągnięcia korzyści majątkowej lub osobistej, a nie samowolne przybranie tytułu zawodowego z pobudek opartych na próżności. Wydaje się zatem, że karnoprawna ochrona tytułu zawodowego nie powinna się sprowadzać do penalizowania przywłaszczenia tytułu na podstawie art. 61 § 1 Kodeksu wykroczeń, który nie dotyczy sankcji związanych z regulacją zawodów, ale ma za swój przedmiot ochrony porządek publiczny. Nawet jeśli przyjąć, że ta regulacja obejmuje swym zakresem także nieuprawnione używanie tytułu, to z perspektywy środka regulacyjnego w formie „ochrony tytułu zawodowego” już samo wyodrębnienie tytułu zawodowego, związanego z działalnością zawodową powodowałoby, że taka ochrona prawna występuje niezależnie od testu proporcjonalności. Właściwszym rozwiązaniem wydają się pozakodeksowe przepisy karne na wzór art. 138 ustawy o zawodzie fizjoterapeuty i art. 79 ustawy o zawodzie farmaceuty. Należy także zauważyć, że równoległe do przepisów karnych dotyczących przywłaszczenia tytułu funkcjonowały w Polsce specjalne przepisy zapewniające ochronę niektórych tytułów zawodowych. Wystarczy podać przykład Ustawy z dnia 21 września 1922 r. w przedmiocie tytułu inżyniera⁴² czy Ustawy z dnia 2 grudnia 1921 r. w przedmiocie wykonywania praktyki lekarskiej w Państwie Polskim⁴³.

Tego typu regulacje dość jasno traktowały sytuacje dotyczące osób, które nie tylko nie posiadały tytułu zawodowego w ogóle lub go wprowadziły, ale go utraciły, lecz także tych osób, które przejściowo nie mogą korzystać z prawa wykonywania zawodu, czy to w wyniku tymczasowego zawieszenia w wykonywaniu czynności zawodowych, czy to na skutek orzeczenia kary dyscyplinarnej zawieszenia prawa do wykonywania zawodu, czy też w następstwie zawieszenia działalności

⁴² Dz.U. Nr 90, poz. 823.

⁴³ Dz.U. Nr 105, poz. 762.

zawodowej, co nie powoduje skreślenia z listy lub usunięcia z korporacji zawodowej w inny sposób. Z jednej bowiem strony podjęcie czynności zawodowych w okresie orzeczonej prawomocnie kary zawieszenia prawa do wykonywania zawodu z powołaniem się na tytuł zawodowy stanowi jedynie ewentualne przewinienie dyscyplinarne, albowiem z chwilą zawieszenia prawa wykonywania zawodu osoba nie traci posiadanego tytułu zawodowego, ale nie może posługiwać się nim w toku aktywności zawodowej; kara taka uniemożliwia używanie posiadanego tytułu⁴⁴. Niemniej jednak nie będzie stanowiło wykonywania zawodu dokonywanie czynności zawodowej we własnym imieniu i na własną rzecz. Dla przykładu adwokat lub radca prawny cały czas będzie uprawniony do sporządzenia i podpisania pisma we własnej sprawie.

Z drugiej strony z kodeksów etycznych może wynikać obowiązek używania przy wykonywaniu czynności zawodowych wyłącznie określonego tytułu zawodowego. Pomijając konkurencyjność posiadanych tytułów zawodowych, obowiązek używania określonego tytułu zawodowego mają tylko te osoby, które są uprawnione do wykonywania czynności zawodowych, a prawo używania takiego tytułu zawodowego mają wszyscy go posiadający. Takim tytułem zawodowym mogą też posługiwać się osoby wpisane na listę, ale zawodu nie wykonujące (w szczególności osoby, które zawiesiły działalność zawodową, emeryci i renciści, a także niekiedy osoby pozostające w stosunku pracy, uznane za trwale niezdolne do wykonywania zawodu, ubezwłasnowolnione). Tytuł zawodowy przysługuje zatem wszystkim członkom korporacji zawodowej.

Sama korporacja zawodowa w celu realizacji ochrony prawnej przynależnych jej członkom tytułów zawodowych może występować z wnioskami do organów rejestrowych i ewidencyjnych z samodzielnymi żądaniami lub choćby w trybie sygnalizacji w przedmiocie wykreślenia z właściwych rejestrów i ewidencji podmiotów działających z naruszeniem przepisów o ochronie prawnej tytułów zawodowych. Podstawą legitymacji do tego rodzaju wystąpień nie będą unormowania, na mocy których tytuły zawodowe zostały prawnie wyodrębnione, ale regulacje dotyczące ich ochrony prawnej. To jest właściwe źródło interesu prawnego, a co najmniej zainteresowania faktycznego. Zgodnie bowiem z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP⁴⁵ samorządy zawodowe reprezentujące

⁴⁴ Postanowienie SN z 10 XII 2020 r., sygn. akt II DSI 58/20.

⁴⁵ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.).

osoby wykonujące zawody zaufania publicznego sprawują pieczę nad należytych wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony⁴⁶, co w połączeniu z dyspozycją typu art. 9 zdanie drugie ustawy o doradztwie podatkowym lub art. 1 ust. 4 Prawa o adwokaturze albo art. 1 ust. 2 ustawy o radcach prawnych stwarza dostateczne podstawy do interwencji odpowiedniej izby.

Na tym tle warto wspomnieć, że w projekcie Ustawy z dnia 12 marca 2003 r. o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz o zmianie niektórych ustaw⁴⁷ znalazło się generalne unormowanie dotyczące używania tytułów zawodowych, związanych z wykonywaniem zawodów zaufania publicznego, i sankcji prawnych, mających na celu ochronę tytułów zawodowych. Z jednej strony używanie przez osoby nieposiadające uprawnień do wykonywania zawodu zaufania publicznego tytułu zawodowego właściwego danemu zawodowi zaufania publicznego lub tytułów, nazw czy określenia stanowisk o brzmieniu, które może wprowadzać w błąd co do zakresu lub charakteru posiadanych uprawnień zawodowych lub wykonywanych czynności zawodu zaufania publicznego – jest zabronione. Czynności prawne dokonane w związku z wykonywaniem czynności zawodowych zawodu zaufania publicznego przez osoby używające tytułu zawodowego, nazw lub określenia stanowisk w okolicznościach, o których mowa powyżej – są nieważne. Z drugiej strony rozwiązanie tego typu nie zostało jednak recypowane do porządku prawnego.

Ochrona prawna tytułu zawodowego wykroczyła poza wymiar działalności zawodowej, a objęła także pewne sfery działalności gospodarczej. Ciekawe rozwiązania w tym zakresie zawiera Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych⁴⁸. Zgodnie z jej art. 4 ust. 2 i 3 detektywem jest osoba posiadająca licencję, a tytułu zawodowego „detektyw” może używać wyłącznie osoba posiadająca licencję rozumianą jako swoiste zezwolenie oraz dokument o szczególnej formie graficznej.

⁴⁶ Na ten temat szerzej: S. Bułajewski, *Konstytucyjne źródła funkcjonowania samorządu zawodowego doradców podatkowych w Polsce*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2016, t. XX, s. 33 i n.

⁴⁷ Projekt ustawy o sprawowaniu przez samorządy zawodowe pieczy nad należytych wykonywaniem zawodów zaufania publicznego i o nadzorze nad działalnością samorządów zawodowych oraz o zmianie niektórych ustaw, „Radca Prawny” 2003, nr 3, s. 7–8.

⁴⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 129.

Tytuł zawodowy jest związany z prowadzeniem licencjonowanej działalności gospodarczej. W tym przypadku zawieszenie (zatrzymanie), cofnięcie lub wygaśnięcie licencji powoduje niemożność używania tego tytułu zawodowego. Wydaje się, że przywłaszczenie tytułu detektywa to jedno, a jego używanie bez licencji – to drugie. Używanie należy rozumieć jako podszywanie się, czyli dokonywanie czynności objętych licencją, i w tym zakresie ochrona tytułu zawodowego detektywa odbywa się przez sankcję z art. 60¹ § 1 Kodeksu wykroczeń. Tytuł zawodowy jest tu chroniony różnymi przepisami karnymi.

W tym też przypadku tytuł zawodowy raczej nie stanowi dobra osobistego, o którym mowa w art. 23 Kodeksu cywilnego⁴⁹, wszakże tytuły zawodowe związane z wykonywaniem działalności zawodowej pozostają pod ochroną prawa cywilnego, niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach⁵⁰. W aspekcie cywilnoprawnym warto jeszcze zwrócić uwagę na kwestię firmy przedsiębiorcy prowadzącego działalność gospodarczą lub zawodową. Tytuły zawodowe mogą być składnikami firmy. Firma nie może jednak wprowadzać w błąd co do przedmiotu działalności. Niewątpliwie typowymi przedsiębiorcami, którzy mogą korzystać z tytułów zawodowych w swoich firmach będą osoby fizyczne oraz spółki partnerskie. Kodeks spółek handlowych⁵¹ przewiduje możliwość powołania spółki partnerskiej, którą zgodnie z art. 86 § 1 jest spółka osobowa, utworzona przez wspólników (partnerów) w celu wykonywania wolnego zawodu w spółce prowadzącej przedsiębiorstwo pod własną firmą. Na mocy dalszych przepisów partnerami w spółce mogą być wyłącznie osoby fizyczne, uprawnione do wykonywania następujących wolnych zawodów: adwokata, aptekarza, architekta, inżyniera budownictwa, biegłego rewidenta, brokera ubezpieczeniowego, doradcy podatkowego, maklera papierów wartościowych, doradcy inwestycyjnego, księgowego, lekarza, lekarza dentysty, lekarza weterynarii, notariusza, pielęgniarki, położnej, fizjoterapeuty, radcy prawnego, rzeczownika patentowego, rzeczoznawcy majątkowego i tłumacza przysięgłego. Partnerami w spółce mogą być także osoby fizyczne, uprawnione do wykonywania wolnych zawodów, określonych w odrębnej ustawie, czego przykładem jest Ustawa z dnia 8 czerwca

⁴⁹ Ustawa z dnia 23 IV 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1360).
⁵⁰ I PK 211/06.

⁵¹ Ustawa z dnia 15 IX 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1467 ze zm.).

2001 r. o zawodzie psychologa i samorządzie zawodowym psychologów⁵², której art. 19 ust. 2 stanowi, że prywatna praktyka psychologiczna może być wykonywana jako indywidualna działalność gospodarcza albo w formie spółki partnerskiej. Abstrahując od autonomicznego uregulowania w Kodeksie spółek handlowych zakresu podmiotowego pojęcia wolnych zawodów nie ma tu ogólnego odniesienia do tytułów zawodowych ani związków funkcjonalnych z przepisami wyodrębniającymi poszczególne tytuły zawodowe lub wprowadzającymi ich ochronę prawną, choćby na potrzeby firmy spółki partnerskiej, o której stanowi art. 100 Kodeksu spółek handlowych. Partnerzy nie są zatem legitymowani według posiadanych tytułów zawodowych.

W niektórych państwach, jak np. Francja czy Niemcy, osoby wykonujące wolne zawody dysponują prawem zorganizowania swojej działalności nawet w formie spółki kapitałowej, z tym że w tym ostatnim państwie wykonywanie działalności zawodowej jest możliwe wyłącznie przez spółki o zastrzeżonej firmie. W nazwie przedsiębiorstwa może być zawarty tytuł zawodowy, pod warunkiem że większość akcji bądź udziałów należy do osób takowe tytuły posiadających. Te ograniczenia dotyczące udziałowców lub akcjonariuszy dotyczą korzystania z tytułu zawodowego przez spółkę, ale nie świadczenia przez nią usług. Musi je spełniać spółka, która chce używać w nazwie tytułu zawodowego np. „architekt”, „adwokat”. Dochodzi do tego kwestia sukcesji w przedsiębiorstwach rodzinnych, w których firma stanowi istotny element. Warto przypomnieć, że nieobowiązująca już Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej⁵³ stanowiła w swoim pierwotnym art. 24, że działalnością gospodarczą było również świadczenie pomocy prawnej (obsługi prawnej) podmiotom gospodarczym w zakresie ich działalności gospodarczej przez spółki i spółdzielnie, w których uczestniczyli adwokaci lub radcowie prawni. Istniały także spółki świadczące pomoc prawną z udziałem zagranicznym, utworzone zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym⁵⁴. Do wejścia w życie przywołanej już Ustawy z dnia 22 maja 1997 r. o zmianie ustawy – Prawo o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych oraz niektórych innych ustaw, a więc do momentu wyodrębnienia tytułów zawodowych adwokata i radcy prawnego oraz poddania ich ochronie prawnej, te – wtedy jeszcze – niekwalifikowane prawnie

⁵² Tekst jedn. Dz.U. 2019, poz. 1026.

⁵³ Dz.U. Nr 41, poz. 324.

⁵⁴ Dz.U. Nr 60, poz. 253.

kwantyfikatory zawodowe mogły stanowić elementy firm (nazw) tego typu podmiotów gospodarczych.

Na koniec warto odnotować, że nieuprawnione posługiwanie się tytułem zawodowym może zostać zakwalifikowane jako czyn nieuczciwej konkurencji w rozumieniu Ustawy z dnia 23 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji⁵⁵. Zgodnie z art. 14 ust. 1 i 3 czynem nieuczciwej konkurencji jest rozpowszechnianie nieprawdziwych lub wprowadzających w błąd wiadomości o swoim lub innym przedsiębiorcy albo przedsiębiorstwie w celu przysporzenia korzyści lub wyrządzenia szkody, a rozpowszechnianiem nieprawdziwych wiadomości jest w szczególności posługiwanie się nieprzystługującymi lub nieściśłymi tytułami, stopniami albo innymi informacjami o kwalifikacjach pracowników. Być może miałyby tu zastosowanie także Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, wszakże określa ona nieuczciwe praktyki rynkowe w działalności gospodarczej i zawodowej oraz zasady przeciwdziałania tym praktykom w interesie konsumentów i w interesie publicznym. W tym zakresie można też uznać za praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów, określoną w art. 24 ust. 1 i 2 pkt 3 Ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁵⁶, działania polegające na wskazywaniu, że osoba występująca w spocie reklamowym posiada podlegający ochronie prawnej tytuł zawodowy, podczas gdy w rzeczywistości nie posiada takiego tytułu, co stanowi reklamę wprowadzającą w błąd w rozumieniu art. 16 ust. 1 pkt 2 ustawy o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji. W związku z tym mogą być nakładane w drodze decyzji administracyjnej przez Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów kary pieniężne.

Podsumowanie

Dotychczasowe rozważania, choć nie wyczerpują problematyki, to wykazały, że będąca przedmiotem opracowania ochrona tytułu zawodowego jest zagadnieniem zawitym historycznie i skomplikowanym prawnie. Mimo że jej geneza w Polsce była związana z ochroną wybranych wolnych zawodów, to obecnie należy ją traktować jako jeden z środków regulacji dostępu do zawodu. Nawarstwiają się przy tym

⁵⁵ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1233.

⁵⁶ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 275.

formy jej ochrony prawnej, ale jednocześnie uwidaczniają się jej niedostatki, i to nie tylko w sferze odpowiedzialności karnej za nieuprawnione posługiwanie się tytułem zawodowym, lecz także w relacji z przepisami innych gałęzi prawa. Brak jest całościowych gwarancji w tym zakresie. Samo wyodrębnienie tytułu zawodowego ma już jednak określone znaczenie prawne. Uczynienie tego tytułu przedmiotem ochrony prawnej wzmacnia tylko to znaczenie. Sens ochrony prawnej tytułu zawodowego sprowadza się bowiem do tego, że obejmuje prawo do posługiwania się tytułem przez osoby uprawnione na zasadzie wyłączności. Pozostałe osoby nie mogą używać w ten sposób zastrzeżonego tytułu ani swym zachowaniem wprowadzać w błąd osób korzystających z ich usług, co do faktu posiadania określonego tytułu zawodowego, choćby posiadały odpowiednią wiedzę i umiejętności. Niemniej, w chwili obecnej tytuł zawodowy podlegający ochronie prawnej powinien być też jednym z wyznaczników pojęcia określonego zawodu, a zwłaszcza w odniesieniu do tzw. wolnych zawodów prawniczych.

LEGAL PROTECTION OF PROFESSIONAL TITLES

Summary

The study concerns the legal protection of professional titles, which are related to professional activities. It presents the genesis of such professional titles and their protection in Poland, which initially related to the protection of selected so-called 'free legal professions' (such as tax advisor, advocate, legal advisor, patent agent). The evolution of the subjective scope of how these professions occurred is also presented, including the introduction of this type of solution in relation to certain professions termed 'free economic professions' (chartered accountant, stockbroker and investment advisor), certain 'free medical professions' (nurse/nurse, midwife/midwife, laboratory diagnostician, physiotherapist, pharmacist), and selected so-called 'free professions', within which no professional self-governments functions (real estate appraiser). In this regard, it is noted that the legal protection of professional titles went beyond the scope of professional activity and also covered certain spheres of economic activity, an example of which are detective services provided by persons holding the professional title of detective. Against the background of the analysis of European standards, it is established here that the introduction of legal protection of professional titles should now be regarded as one of the means of regulating access to a profession. It is shown that the essence of the legal protection of the professional title comes down to the right of authorised persons to use the title on an exclusive basis, in order that other persons may not use the reserved title in this way, nor may their behaviour mislead the users of their services as to the fact that they hold a specific professional title, even if they have the appropriate

knowledge and skills. There are various forms of legal protection – criminal, administrative and civil liability measures apply, but there are no comprehensive guarantees. A legally protected professional title can also be regarded as one of the determinants of the concept of a profession.

Keywords: profession – regulation of professional activities – professional title – legal protection of professional titles

LITERATURA

- Buławajewski S., *Konstytucyjne źródła funkcjonowania samorządu zawodowego doradców podatkowych w Polsce*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2016, t. XX.
- Karczmarzka D., *Prawnokarna ochrona tytułu i stopni naukowych*, „*Państwo i Prawo*” 2008, nr 6.
- Mariański A., *Nieuprawnione świadczenie usług doradztwa podatkowego – teoria i praktyka*, „*Przegląd Podatkowy*” 2002, nr 1.
- Olszewska M., *Warto poświęcić kilka słów. Rzecz o feminatywach w ustawowej regulacji prawniczych tytułów zawodowych*, w: *Kobiety wobec wyzwań współczesności*, pod red. D. Bach-Goleckiej, Warszawa 2021.
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu materialnego prawa administracyjnego*, Poznań 1999.

PIOTR RĄCZKA*, KAROL KOSIŃSKI**

Funkcje oraz zadania samorządu zawodowego komorników sądowych

Wprowadzenie

Przy wyborze tematu artykułu przygotowywanego z okazji jubileuszu naukowego Pani Profesor Krystyny Wojtczak konieczne stało się dokonanie analizy, na jakim etapie rozwoju naukowego autorzy spotkali się z pracami Szanownej Jubilatki. Zadanie okazało się jednak bardzo proste, w obu bowiem przypadkach, mimo różnic pokoleniowych, w pamięci autorów pozostawały prace poświęcone problematyce wolnych zawodów, w szczególności definiowaniu tego pojęcia przede wszystkim poprzez wskazanie cech je charakteryzujących. To doświadczenie skłania do postawienia tezy o ponadczasowości dorobku Pani Profesor w tym zakresie¹. Dorobku, który zarówno pod koniec ubiegłego stulecia,

* Piotr Rączka, prof. UMK, dr hab., Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, e-mail: raczka@umk.pl, <https://orcid.org/0000-0002-1097-5712>.

** Karol Kosiński, dr, Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, e-mail: kosinski.phone@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6733-5356>.

¹ Warto przytoczyć w tym miejscu takie opracowania jak: K. Wojtczak, *Pojęcie wolnego zawodu w świetle prawa*, „Studia Prawnicze” 1997, z. 3–4; eadem, *Co to jest wolny zawód?*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu” 1997, nr 2; eadem, *Wykonywanie zawodu a prowadzenie działalności gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu” 1998, nr 1(3); eadem, *Publicznoprawna reglamentacja wykonywania wolnych zawodów*, w: *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998; eadem, *Administracyjnoprawna reglamentacja wolnych zawodów*, w: *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998; eadem, *Wykonywanie wolnego zawodu a praca najemna*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu” 1999, nr 1(6); eadem, *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Poznań 1999; eadem, *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania*

jak również obecnie stanowi istotny punkt odniesienia dla badań nad obecnie dominującym, konstytucyjnym pojęciem zawodu zaufania publicznego, a poprzez art. 17 ust. 1 Konstytucji RP², również badań nad samorządami zawodowymi.

Mając na względzie powyższe oraz zainteresowania naukowe autorów, wybór tematyki opracowania padł na funkcje i zadania samorządu komorników sądowych. Tematyka zadań realizowanych przez samorząd komorniczy jest bowiem niezwykle istotna. Samorzady, w tym oczywiście również samorzady zawodowe, stanowią podmioty publiczne powoływane przez państwo w celu realizacji określonych przepisami funkcji i zadań publicznych. To państwo przez ich określenie wyznacza rolę poszczególnych samorządów w systemie podmiotów administrujących, co akcentuje już prawodawca konstytucyjny we wspomnianym art. 17 ust. 1 Konstytucji RP. Funkcje określone tym przepisem w powiązaniu z użytym w jego treści pojęciem samorządu zawodowego wpisują się w normatywne atrybuty samorządów zawodowych stanowiących istotną grupę podmiotów administrujących. Stąd też regulacje prawne określające funkcje i zadania samorządowe mają pierwszorzędne znaczenie dla tego typu organizacji, definiując ich znaczenie w ustroju państwa.

Również wybór samorządu, którego zadaniom poświęcone zostało niniejsze opracowanie, nie jest przypadkowy. O tym zdecydowała kontrowersyjność samej regulacji określonej w art. 195 ust. 2 ustawy o komornikach sądowych³ powodowana zarówno zawartą w nim egzemplifikacją, jak i bardzo późnym zdefiniowaniem zadań na gruncie regulacji ustawowej.

1. Pojęcie funkcji i zadań

Przechodząc do analizy zagadnienia, rozpocząć wypada od syntetycznego odniesienia się do tytułowych pojęć wyznaczających materię badawczą od strony przedmiotowej. Chodzi mianowicie o pojęcia funkcji

publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej, w: Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r., Warszawa 2002.

² Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

³ Ustawa z dnia 22 III 2018 r. o komornikach sądowych (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1168 ze zm.), dalej „Kom.Sąd.U.”.

oraz zadań samorządów zawodowych. Poprzez funkcje samorządów zawodowych rozumieć trzeba pewne zgeneralizowane rodzaje działań, które wynikają z przepisów prawa oraz są swoistymi obszarami aktywności, poprzez które samorząd zawodowy oddziałuje na życie społeczne, w tym przede wszystkim na życie zawodowe osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Zadania samorządów zawodowych można natomiast postrzegać jako prawne obowiązki osiągnięcia przez nie pewnych pożądaných stanów rzeczy⁴. Mogą mieć one dwojaki charakter: zadań publicznych oraz innych, w tym również zadań wewnątrzorganizacyjnych⁵. Należy jednak zwrócić uwagę, że to właśnie zadania z zakresu administracji publicznej są podstawowymi zadaniami wykonywanymi przez samorządy zawodowe. Oczywiście, realizowanie zadań innych niż publiczne jest także ważne dla prawidłowego funkcjonowania samorządu zawodowego jako jednostki organizacyjnej. Niemniej jednak to właśnie publiczny charakter zadań jest jednym z podstawowych determinantów kwalifikowania danej struktury jako samorządu *in genere*. Wyznacza on bowiem granicę pomiędzy samorządami a organizacjami społecznymi⁶.

Chcąc wskazać na wzajemną relację pomiędzy pojęciami funkcji oraz zadań samorządów zawodowych, można by podnieść, że o ile funkcje opisują w sposób dość abstrakcyjny i ogólny (kierunkowy) działania samorządów zawodowych, o tyle zadania są kategorią bardziej precyzyjną. Poprzez zadania prawodawca wyraża prawne obowiązki samorządów zawodowych urzeczywistnienia określonych celów lub wartości⁷.

⁴ M. Szydło, *Art. 17*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safijana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.

⁵ Nie należy jednak tego podziału traktować jako zupełnie rozłącznego. Zauważyć bowiem trzeba, że określone prawem zadania publiczne mogą w wielu wypadkach przynosić pozytywny skutek również dla samorządu zawodowego, i odwrotnie – mogą istnieć sytuacje w których wykonywanie zadań przez samorząd zawodowy, służących zaspokajaniu interesów danej grupy zawodowej, będzie odnosiło pozytywny skutek dla całego społeczeństwa. Inaczej rzecz ujmując, realizacja tych zadań będzie służyć interesowi publicznemu. Zob. M. Tabernacka, *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007, s. 92. Niemniej jednak taki podział, przez wzgląd na swe walory systematyzujące i porządkujące jest akceptowany w orzecznictwie oraz doktrynie. Zob. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 14 XII 2010 r., sygn. akt 20/08, OTK-A 2010, nr 10, poz. 129. Por. też J. Smarż, *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013, s. 158.

⁶ P. Rączka, *Funkcje i zadania samorządu komorników sądowych*, w: *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, pod red. K. Lubińskiego, Sopot 2000, s. 223.

⁷ M. Szydło, op. cit.

2. Podstawy prawne wyznaczenia funkcji i zadań realizowanych przez samorząd komorniczy

Samorząd zawodowy, powołany zgodnie z art. 17 ust. 1 Konstytucji RP⁸ realizuje dwie podstawowe funkcje: reprezentuje osoby wykonujące zawód zaufania publicznego oraz sprawuje pieczę nad jego należyтым wykonywaniem w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Jak podkreśla się w orzecznictwie, obie ze wskazanych funkcji są jednakowo ważne, gdyż w demokratycznym i pluralistycznym społeczeństwie nie ma powodów, by którejkolwiek z nich przyznawać pierwszeństwo. Na samorządzie zawodowym spoczywa obowiązek harmonijnego łączenia tych funkcji⁹.

Realizacja przez samorząd zawodowy funkcji konstytucyjnych wiąże się z wykonywaniem przez niego szeregu zadań. Ustawodawca w art. 195 Kom.Sąd.U. wskazuje, że do zadań samorządu komorniczego należy w szczególności: 1) wspieranie organów nadzoru administracyjnego w zakresie pieczy nad sumiennym pełnieniem służby przez komorników sądowych oraz należyтым wykonywaniem obowiązków przez asesorów i aplikantów, 2) udział w zapewnianiu warunków do wykonywania ustawowych zadań komorników, 3) reprezentowanie komorników i asesorów, 4) doskonalenie zawodowe komorników i asesorów oraz udział w kształceniu aplikantów, 5) ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie, 6) prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania egzekucji sądowej. Wskazany przez ustawodawcę katalog, przez wzgląd na użycie sformułowania „w szczególności”, nie jest wyczerpujący i wymienia jedynie przykładowe zadania (tzw. katalog otwarty). Warto zwrócić uwagę, że dopiero obowiązująca Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o komornikach sądowych reguluje katalog zadań, których realizacja spoczywa na samorządzie komorniczym. Poprzednio obowiązująca Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o komornikach sądowych i egzekucji¹⁰ takiego katalogu nie zawierała. W ustawie z 1997 r. brak było w ogóle przepisu określającego zadania spoczywające na samorządzie komorniczym, co stanowiło istotną lukę w regulacji prawnej.

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

⁹ Wyrok TK z 22 V 2001 r., sygn. akt K 37/00, OTK ZU nr 4/2011, poz. 86.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2017, poz. 1277 ze zm.

Analizując obecnie obowiązującą regulację wyliczającą zadania samorządowe, należy jednak odnieść się do niej krytycznie. Zaskakuje już sama kolejność wymienionych przez ustawodawcę zadań. Wymienienie na pierwszym miejscu wspierania organów nadzoru administracyjnego w zakresie pieczy nad sumiennym pełnieniem służby przez komorników oraz należywym wykonywaniem obowiązków przez asesorów i aplikantów sygnalizuje represyjność regulacji, która zresztą przejawia się nie tylko w tej części ustawy, lecz również w bardzo rozbudowanej regulacji poświęconej nadzorowi nad komornikami sądowymi. Mając na uwadze charakter podmiotu, jakim jest samorząd, wydaje się, że na pierwszym miejscu powinny zostać wyliczone zadania o charakterze korporacyjnym. Dodatkowo sam katalog wydaje się wyliczeniem niepełnym, w którym pominięto tak istotne kwestie, jak choćby udział w sprawowaniu orzecznictwa dyscyplinarnego. Oczywiście kolejność wyliczenia zawarta w art. 195 ust. 2 Kom.Sąd.U nie powinna być traktowana jako określająca hierarchię określonych nią zadań.

W dalszej części opracowania analizie zostaną poddane poszczególne zadania realizowane przez samorząd komorniczy. Autorzy jednak, kierując się charakterem podmiotu, jakim jest samorząd komorniczy, zastosują inną kolejność analizy zadań niż ta sugerowana przez ustawodawcę.

3. Reprezentowanie komorników i asesorów

Zadanie samorządu komorników sądowych polegające na reprezentowaniu swoich członków jest bez wątpienia jednym z fundamentalnych. Należy podkreślić, że wynika ono z podstawowych funkcji sprecyzowanych w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP, zgodnie z którym rolą samorządów zawodowych jest reprezentowanie osób wykonujących zawody zaufania publicznego. Obie z grup wymienionych w art. 195 ust. 2 pkt 3 Kom.Sąd.U., a więc zarówno komornicy, jak i asesorzy, zgodnie z art. 195 ust. 1 Kom.Sąd.U. tworzą samorząd komorniczy. Pozostawiając poza obszarem analizy kwestię wątpliwego włączenia przez ustawodawcę asesorów komorniczych do samorządu komorniczego, z uwagi na kontrowersje związane z kwalifikowaniem ich jako osób wykonujących zawód zaufania publicznego¹¹, należy podjąć próbę ustalenia zakresu treściowego tak sformułowanego przez prawodawcę zadania.

¹¹ W tej kwestii zob. P. Rączka, *Opinia dotycząca projektu resortowego ustawy o komornikach sądowych w zakresie regulacji dotyczących ustroju i kompetencji samorządu zawodowego*

W pierwszej kolejności należałoby zauważyć, że „reprezentowanie” w żadnym wypadku nie powinno być utożsamiane wyłącznie z wąsko rozumianą reprezentacją w sferze stosunków prywatnoprawnych. Reprezentację, o której mowa, należy bowiem rozumieć możliwie szeroko, jako ogół działań samorządu zawodowego w sferze zewnętrznej na rzecz oraz w interesie komorników oraz asesorów komorniczych. Istotne jest przy tym, że chodzi tu tak o reprezentowanie w ujęciu jednostkowym (spersonalizowanym, indywidualnym), jak i zbiorowym (jako całego środowiska zawodowego). W szczególności owo „reprezentowanie” obejmować będzie działania takie jak: formułowanie przez samorząd zawodowy wobec innych podmiotów określonych oczekiwań czy interesów w imieniu reprezentowanego środowiska zawodowego, załatwianie na rzecz czy w interesie tego środowiska istotnych spraw, w tym także podejmowanie się obrony interesów członków samorządu, wyrażanie stanowiska w odniesieniu do projektów aktów normatywnych mogących wywrzeć wpływ na status prawny reprezentowanego środowiska, występowanie w roli swego rodzaju rzeczników korporacji lub jej członków, jak również adresata skarg, zażaleń, żądań i oczekiwań formułowanych pod adresem środowiska komorniczego przez podmioty zewnętrzne¹².

Analizując powyższe przez pryzmat teoretycznej koncepcji samorządu, zauważyć należy, że reprezentowanie komorników i asesorów spoczywać będzie na odpowiednich organach samorządowych. Pamiętać bowiem trzeba, że jednym z warunków *sine qua non* pojęcia „samorząd” jest posiadanie własnej organizacji, ustalonej w przepisach prawnych, o charakterze przedstawicielskim, pozostającej pod kontrolą tej grupy społecznej, która ją wybrała¹³. Tak więc, w myśl regulacji zawartej w art. 197 Kom.Sąd.U., reprezentantem samorządu komorniczego jest Krajowa Rada Komornicza. Jest to organ występujący na szczeblu centralnym. Na szczeblu terenowym reprezentację sprawują właściwe rady izb komorniczych.

komorników sądowych, w: *Opinia na temat projektu ustawy o komornikach sądowych* (projekt z dnia 22 XI 2016 r. – UD 146), Warszawa 2016; zob. też M. Rączkowski, *Art. 195, w: Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, pod red. M. Sibierowicza, M. Świtkowskiego, LEX; T. Banach, *Art. 195, w: Ustawa o komornikach sądowych. Komentarz*, pod red. G. Sikorskiego, Sopot 2019, s. 602–603.

¹² M. Szydło, *op. cit.*

¹³ T. Rabska, *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Starościaka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977, s. 349–350.

Reprezentację, o której mowa, odnosić należy zarówno do organów władzy publicznej, jak i do obywateli oraz ich organizacji.

Reprezentowanie przez samorząd zawodowy komorników sądowych wobec organów władzy publicznej objawia się m.in. w wyrażaniu opinii w sprawach zmian przepisów dotyczących egzekucji, wykonywania postanowienia o udzieleniu zabezpieczenia i funkcjonowania komorników, wyrażania opinii w sprawach przedstawianych przez Ministra Sprawiedliwości, czy współpracy z sądem prowadzącym elektroniczne postępowanie upominawcze w zakresie prowadzenia i aktualizowania listy komorników, zasad potwierdzania danych do weryfikacji podpisu elektronicznego używanego przez komornika, umożliwiających dostęp do elektronicznych tytułów wykonawczych i ich weryfikację oraz sądami prowadzącymi postępowania wieczystoksięgowe w zakresie identyfikacji komorników.

Z kolei reprezentacja wobec obywateli i ich organizacji może w szczególności przejawiać się poprzez konsultowanie się samorządu zawodowego z innymi środowiskami społecznymi w sprawach, które są przedmiotem ich wspólnego zainteresowania, jak również organizowanie z tymi środowiskami określonych przedsięwzięć (jak np. konferencji naukowych)¹⁴. Niemniej istotne jest również występowanie przez przedstawicieli samorządu zawodowego w mediach celem prezentowania tam poglądów i stanowisk wyrażanych przez środowisko zawodowe oraz dbania o godny wizerunek przedstawicieli zawodu¹⁵. Przykładem może być również leżąca w gestii Krajowej Rady Komorniczej współpraca z organizacjami komorników z innych krajów¹⁶.

4. Udział w zapewnianiu warunków do wykonywania ustawowych zadań komorników

Bardzo ogólnikowo w art. 195 ust. 2 Kom.Sąd.U. ustawodawca sprecyzował drugie w kolejności zadanie spoczywające na samorządzie komorniczym, a mianowicie udział w zapewnieniu warunków do wykonywania

¹⁴ M. Szydło, op. cit. Jako przykład można wskazać uchwałę nr 2618/VII Krajowej Rady Komorniczej z dnia 14 IX 2021 r. w przedmiocie przystąpienia do Porozumienia Samorządów Zawodów Zaufania Publicznego.

¹⁵ P. Antkowiak, *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań 2012, s. 275.

¹⁶ Przykładem może być uchwała nr 2249/VI Krajowej Rady Komorniczej z dnia 3 XII 2019 r. w przedmiocie wystąpienia z propozycją współpracy z Asocjacją Komorników na Ukrainie.

ustawowych zadań komorników. Jest to niewątpliwie zadanie, którego wykonywanie ściśle wiąże się z realizacją pozostałych. Bez wątplenia bowiem aktywność w zakresie reprezentowania komorników i asesorów, ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej, dbanie o ich przestrzeganie, czy też inne, służą tworzeniu dogodnego otoczenia prawnego oraz organizacyjnego do realizacji zadań spoczywających na środowisku komorniczym.

Aktywność samorządu zawodowego w realizacji przedmiotowego zadania jest oczywiście ze względów ustrojowo-organizacyjnych ograniczona. Należy bowiem mieć na uwadze, że samorząd komorniczy, jako podmiot publiczny nie jest uprawniony do podejmowania jakiegokolwiek aktywności, lecz wyłącznie takiej, która wpisuje się w zdefiniowane dla tego typu podmiotów konstytucyjne funkcje. Biorąc pod uwagę formy realizacji zadań przez tego typu podmioty, należy poszukiwać sposobów realizacji wśród prawnych form działania administracji publicznej. W tym zakresie wydaje się, że znaczną swobodę w działalności samorządowej gwarantuje wykorzystywanie działań społeczno-organizatorskich jako prawnej formy działania. W tym zakresie mieścić się będą zarówno różnego rodzaju akcje propagujące określone modele zachowań społecznych, np. przeprowadzona przez samorząd komorniczy ogólnopolska akcja propagowania wiedzy o roli doręczeń w zakresie procedur prawnych, akcja propagowania pozytywnego wizerunku komornika sądowego prowadzona pod hasłem „Komornik nie zabiera, komornik oddaje”, jak i aktywność w zakresie prostowania nieuprawnionych i nieuzasadnionych informacji pojawiających się w przestrzeni publicznej kształtujących negatywny wizerunek środowiska komorniczego. W tym zakresie trudna do przecenienia jest również aktywność szkoleniowo-publikacyjna, o której więcej w analizie pozostałych zadań.

Poza klasycznymi działaniami społeczno-organizatorskimi samorząd komorniczy zapewnia warunki do prawidłowego wykonywania zawodu komornika sądowego poprzez działalność prawodawczą o charakterze wewnątrz korporacyjnym. Kreując akty normatywne adresowane do członków samorządu, organy samorządowe tworzą otoczenie prawne sprzyjające wykonywaniu zawodu komornika sądowego¹⁷.

Niezwykle istotną działalność realizowaną przede wszystkim przez Krajową Radę Komorniczą stanowi opiniowanie zmian przepisów

¹⁷ Zob. np.: uchwałę nr 2078/VI Krajowej Rady Komorniczej z dnia 12 III 2019 r. w przedmiocie identyfikatora komornika sądowego; uchwałę nr 2591/VII Krajowej Rady Komorniczej z dnia 11 V 2021 r. w przedmiocie zatwierdzenia umowy na informatyzację.

dotyczących środowiska komorniczego (art. 202 ust. 1 pkt 2 Kom.Sąd.U.), opiniowanie w sprawach dotyczących biurowości i rachunkowości obowiązujących w kancelariach i innych sprawach dotyczących przepisów regulujących organizację i funkcjonowanie komorników (art. 202 ust. 1 pkt 1 Kom.Sąd.U.). Podobnie aktywnością wpisującą się bezpośrednio w tworzenie warunków do właściwego wykonywania zawodu jest działalność polegająca na realizacji przez ten organ kompetencji określonych w art. 202 ust. 1 pkt 15–19a Kom.Sąd.U., czyli przechowywanie akt spraw, w których postępowanie zostało zakończone, oraz zamkniętych urzędzeń ewidencyjnych; prowadzenie strony internetowej Krajowej Rady Komorniczej w celu zamieszczania wymaganych przez przepisy prawa ogłoszeń i informacji; współpraca z sądem prowadzącym elektroniczne postępowanie upominawcze w zakresie prowadzenia i aktualizowania listy komorników, zasad potwierdzania danych do weryfikacji podpisu elektronicznego używanego przez komornika, umożliwiającą dostęp do elektronicznych tytułów wykonawczych i ich weryfikację oraz sądami prowadzącymi postępowania wieczystoksięgowe w zakresie identyfikacji komorników; współpraca z podmiotem prowadzącym system teleinformatyczny obsługujący zajęcie wierzytelności z rachunku bankowego; prowadzenie systemu teleinformatycznego obsługującego elektroniczne licytacje publiczne; czy też współpraca z podmiotem prowadzącym Krajowy Rejestr Zadłużonych oraz utrzymującym system teleinformatyczny obsługujący postępowanie sądowe w zakresie postępowania upadłościowego i restrukturyzacyjnego, a także sądami prowadzącymi postępowania upadłościowe i restrukturyzacyjne, zasad potwierdzania danych do weryfikacji podpisu elektronicznego dla komorników, umożliwiającą dostęp do elektronicznych tytułów wykonawczych i ich weryfikację, oraz w zakresie identyfikacji komorników.

Poza wskazanymi przykładami samorząd zawodowy podejmuje szereg innych aktywności mających na celu stworzenie dogodnych warunków do prowadzenia praktyki komorniczej. Często działania w tym zakresie związane są z wystąpieniem szczególnych sytuacji, jak choćby pandemią COVID-19¹⁸.

¹⁸ Jako przykład można wskazać na działania samorządu zmierzające do utworzenia platformy e-learningowej do przeprowadzania zdalnych szkoleń zawodowych. Zob. uchwała nr 2485/VII Krajowej Rady Komorniczej z dnia 8 IX 2020 r. w przedmiocie wyboru firmy, która utworzy i udostępni platformę e-learningową do przeprowadzenia szkoleń; uchwała nr 2573/VII Krajowej Rady Komorniczej z dnia 16 III 2021 r. w przedmiocie przekazania wpływów z prawomocnie zasądzonych przez Komisję Dyscyplinarną

5. Doskonalenie zawodowe komorników i asesorów oraz udział w kształceniu aplikantów

Komornicy sądowi oraz asesorzy komorniczy są zobowiązani do podnoszenia kwalifikacji zawodowych. Obowiązek ten wynika częściowo¹⁹ z ustawy o komornikach sądowych, a jego konkretyzację stanowią regulacje zawarte w rozporządzeniu w sprawie minimum szkoleniowego komorników sądowych i asesorów komorniczych oraz sposobu dokumentowania wykonywania przez nich obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych²⁰. Prawodawca, uznając znaczenie ciągłego podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez środowisko komornicze, nałożył na samorząd obowiązek doskonalenia zawodowego swoich członków. Wiąże się to także z faktem, że to właśnie samorząd ma za zadanie dbać o jak najwyższy poziom czynności wykonywanych przez komorników i asesorów.

Realizacja zadania doskonalenia zawodowego odbywa się na kilku płaszczyznach, do których w szczególności zaliczyć trzeba:

– organizację specjalistycznych szkoleń, wykładów, seminariów czy zajęć warsztatowych,

kar pieniężnych za rok 2020 na szkolenia zawodowe aplikantów i asesorów (odbyte za pośrednictwem platformy e-learningowej).

¹⁹ Zauważyć trzeba, że obowiązek podnoszenia kwalifikacji zawodowych został *expressis verbis* określony w ustawie o komornikach sądowych wyłącznie w stosunku do komorników (art. 25 ust. 1 Kom.Sąd.U.). Poważnym niedostatkiem jest brak ustanowienia takiego obowiązku na gruncie ustawowym w stosunku do asesorów komorniczych. Trudno bowiem przyjąć, aby wynikał on z przepisu będącego ustawowym upoważnieniem Ministra Sprawiedliwości do określenia w drodze rozporządzenia minimum szkoleniowego komorników i asesorów oraz sposobu dokumentowania wykonywania przez nich obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych (art. 25 ust. 2 Kom.Sąd.U.). W konsekwencji obowiązek podnoszenia kwalifikacji przez asesora komorniczego wynika z regulacji zawartych w rozporządzeniu (zob. § 1 Rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 24 I 2019 r. w sprawie minimum szkoleniowego komorników sądowych i asesorów komorniczych oraz sposobu dokumentowania wykonywania przez nich obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych, Dz.U. 2019, poz. 216). Z punktu widzenia poprawności legislacyjnej jest to sytuacja wadliwa. Funkcją rozporządzenia jest bowiem konkretyzacja (uszczegółowienie) norm zawartych w ustawie. O ile w przypadku komorników sądowych można mówić o konkretyzacji obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych w rozporządzeniu, o tyle w przypadku asesorów trudno o konkretyzację normy, która na gruncie ustawy nie występuje. W takim stanie rzeczy zasadne wydaje się uzupełnienie regulacji ustawowej o ustanowienie obowiązku podnoszenia kwalifikacji zawodowych przez asesorów komorniczych.

²⁰ Dz.U. 2019, poz. 216.

- organizację oraz współorganizację (wraz ze środowiskami akademickimi) konferencji naukowych,
- popularyzację czytelnictwa branżowej prasy poprzez wydawanie periodyków „Przegląd Prawa Egzekucyjnego” oraz „Nowa Currenda”,
- popularyzację wiedzy z zakresu egzekucji sądowej poprzez publikację opracowań naukowych.

Oprócz zadania, jakim jest doskonalenie zawodowe środowiska komorniczego, ustawodawca nakłada na samorząd obowiązek udziału w kształceniu aplikantów. Zauważyć trzeba, że chociaż ustawa o komornikach sądowych określa ogólnie kwestie prowadzenia szkolenia adeptów zawodu, to szczegółowa organizacja tych szkoleń należy już do organów samorządu. Aplikację bowiem organizuje i prowadzi rada właściwej izby komorniczej na podstawie ramowego programu aplikacji ustalonego przez Krajową Radę Komorniczą w porozumieniu z Dyrektorem Krajowej Szkoły Sądownictwa i Prokuratury, zatwierdzonego przez Ministra Sprawiedliwości. Jest to rozwiązanie ze wszech miar zasadne. Jak bowiem podkreśla się w doktrynie, tylko samorząd, będąc w „centrum” wykonywania zawodu, jest w stanie prawidłowo i wyczerpująco poprowadzić takie szkolenie oraz przygotować do praktycznej strony zawodu²¹.

6. Ustalanie i krzewienie zasad etyki zawodowej oraz dbałość o ich przestrzeganie

Fundamentalnym zadaniem publicznoprawnym, jakie zostało przez ustawodawcę nałożone na samorząd komorniczy, jest ustalenie zasad etyki zawodowej. Zasadność przekazania tego zadania na poziom samorządu nie ulega wątpliwości. Zauważyć bowiem trzeba, że to właśnie wewnątrz środowiska zawodowego, a więc samorządu, kształtowane są postawy odzwierciedlające wartości uznane w danym zawodzie za istotne²².

Kompetencje w zakresie ustalenia zasad etyki przekazane zostały Krajowej Radzie Komorniczej, która korzystając z ustawowego upoważnienia, uchwaliła Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego²³.

²¹ M. Tabernacka, op. cit., s. 61.

²² J. Smarż, op. cit., s. 186.

²³ Uchwała nr 1603/V Krajowej Rady Komorniczej z dnia 6 IX 2016 r. ze zm. – Kodeks Etyki Zawodowej Komornika Sądowego.

Zbiór ten jest podstawowym wyznacznikiem obowiązków moralnych członków samorządu zawodowego w zakresie wykonywania zawodu oraz współzycia w środowisku zawodowym.

Odczytując literalnie treść przepisu art. 195 ust. 2 pkt 5 Kom.Sąd.U., zauważyć trzeba, że ustawodawca, obok ustalenia zasad etyki zawodowej, zobowiązuje samorząd także do ich krzewienia w środowisku komorniczym. Odbywa się to choćby poprzez odpowiednie przygotowanie adeptów zawodu w zakresie znajomości zasad etyki zawodowej. O ważkości tego zadania świadczy fakt, że zasady etyki zawodowej wchodzi w zakres szkolenia na aplikacji w części dotyczącej zajęć seminaryjnych, a w następstwie są przedmiotem egzaminu zawodowego.

Podkreślić trzeba, że obowiązkiem samorządu zawodowego jest również dbałość o przestrzeganie zasad etyki zawodowej. W pierwszej kolejności wyraża się to poprzez nadzór samorządu nad jego członkami. Jest on sprawowany przez Krajową Radę Komorniczą, a jego zakres przedmiotowy ogniskuje się m.in. właśnie na badaniu przestrzegania zasad etyki zawodowej przez członków samorządu komorniczego²⁴. Urzeczywistnienie tego obowiązku może się również wiązać z możliwością zastosowania sankcji dyscyplinarnych za zachowania sprzeczne z zasadami etyki zawodowej.

7. Prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania egzekucji sądowej

Do zadań samorządu komorniczego, zgodnie z art. 195 ust. 2 pkt 6 Kom.Sąd.U., należy także prowadzenie badań w zakresie funkcjonowania egzekucji sądowej. Zlecenie tego typu zadania samorządowi zawodowemu zdaje się ze wszech miar uzasadnione. Jego wypełnianie wpływa bowiem na poprawienie jakości i warunków wykonywania zawodu komornika sądowego²⁵.

²⁴ Art. 188 ust. 1 pkt 6 Kom.Sąd.U. Na gruncie regulacji wewnętrznych samorządu zawodowego obowiązek dbałości o przestrzeganie zasad etyki zawodowej wyrażony jest np. w uchwale nr 2169/VI Krajowej Rady Komorniczej z dnia 25 VI 2019 r. w przedmiocie zasad przeprowadzania czynności określonych w art. 188 ust. 4 ustawy z dnia 22 III 2018 r. o komornikach sądowych. W § 16 tej uchwały wskazano bowiem, że w zakresie kontroli przestrzegania ustawy o komornikach sądowych i ustawy o kosztach komorniczych oraz przestrzegania innych przepisów prawa sprawdzeniem należy objąć w szczególności: [...] przestrzeganie kodeksu etyki zawodowej.

²⁵ M. Tabernacka, op. cit., s. 123.

Czyniąc zadość wyrażonemu przez ustawodawcę obowiązkowi prowadzenia badań w zakresie funkcjonowania egzekucji sądowej, Krajowa Rada Komornicza powołała do istnienia Ośrodek Naukowo-Szkoleniowy przy Krajowej Radzie Komorniczej²⁶. Jego działalność koncentruje się na inicjowaniu oraz prowadzeniu prac badawczych w zakresie sądowego prawa egzekucyjnego, zagadnień ustrojowych sądowych organów egzekucyjnych oraz wykonywania zawodu komornika sądowego, współdziałania komorników sądowych z organami wymiaru sprawiedliwości czy dziejów i zadań samorządu komorniczego. Ważnym obszarem aktywności ośrodka jest także stałe monitorowanie i opiniowanie projektów aktów normatywnych z zakresu sądowego postępowania egzekucyjnego oraz dotyczących ustroju i działalności komorników sądowych. Nie mniej istotna jest również popularyzacja wiedzy o prawie egzekucyjnym, funkcjach i działalności komorników sądowych oraz dziejach i zadaniach samorządu komorniczego. W gestii Ośrodka spoczywa również organizacja sesji i konferencji naukowych, szkoleń zawodowych oraz wspieranie publikacji naukowych, czy też opracowywanie i wprowadzanie w życie optymalnych metod doskonalenia zawodowego środowiska komorniczego²⁷.

8. Wspieranie organów nadzoru administracyjnego w zakresie pieczy nad sumiennym pełnieniem służby przez komorników oraz należyтым wykonywaniem obowiązków przez asesorów i aplikantów

W ustawie o komornikach sądowych z 2018 r., o czym była już mowa, bardzo wiele uwagi poświęcono uregulowaniu instytucji nadzoru nad komornikami, w szczególności nadzorowi poświęcono rozdział 9, czyli art. od 165 do 194. Jednym z trzech rodzajów nadzoru obok nadzoru judykacyjnego i nadzoru wewnętrznego, jaki uregulowano w ustawie, jest nadzór administracyjny, do którego odwołuje się regulacja zawarta w art. 196 ust. 2 pkt 1 Kom.Sąd.U., zgodnie z którą wśród zadań samorządu komorniczego usytuowano również przepis obligujący organy samorządowe do wspierania organów nadzoru administracyjnego w zakresie pieczy nad sumiennym pełnieniem służby przez komorników oraz

²⁶ Na mocy uchwały nr 1066/IV Krajowej Rady Komorniczej z dnia 5 II 2013 r.

²⁷ § 4 Statutu Ośrodka Naukowo-Szkoleniowego przy Krajowej Radzie Komorniczej, stanowiącego załącznik do uchwały Krajowej Rady Komorniczej nr 1066/IV z dnia 5 II 2013 r.

należytych wykonywaniem obowiązków przez asesorów i aplikantów. Szczegółowa analiza przepisów regulujących problematykę nadzoru administracyjnego, której poświęcono w literaturze dość dużo uwagi, wykracza poza ramy tego opracowania. Warto jednak wskazać, z jakimi organami samorząd jest zobligowany podejmować takie współdziałanie oraz określić podstawy prawne, które będą stanowiły grunt dla podejmowania działań w tym zakresie przez organy reprezentujące korporację komorników sądowych. Wśród organów sprawujących nadzór administracyjny ustawodawca w art. 167 ust. 1 Kom.Sąd.U. wymienia Ministra Sprawiedliwości, prezesów właściwych sądów apelacyjnych, prezesów właściwych sądów okręgowych; a także prezesów właściwych sądów rejonowych. Wsparcie ze strony organów samorządowych znajduje natomiast podstawy prawne przede wszystkim w regulacji zawartej w art. 167 ust. 3²⁸ Kom.Sąd.U., choć nie można wykluczyć również innego wsparcia organów samorządowych w zakresie realizacji przez organy wykonujące nadzór administracyjny kompetencji uregulowanych w dalszych przepisach ustawy o komornikach sądowych.

9. Inne zadania samorządu komorniczego

Jak już wspomniano na wstępie rozważań, ustawowy katalog zadań, do których realizacji zobligowany został samorząd komorniczy, nie jest katalogiem zamkniętym, który w sposób wyczerpujący normowałby objętą niniejszym opracowaniem materię. Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że rola samorządu komorniczego, jaką wyznacza mu ustawodawca, jest zdecydowanie szersza, co wpisuje się bezpośrednio w realizację konstytucyjnych funkcji wyznaczonych art. 17 ust. 1 samorządom zawodowym.

Poza zadaniami wylicznymi w art. 195 ust. 2 Kom.Sąd.U. bez wątplenia należy podkreślić udział organów samorządu komorniczego w procesie reglamentowania wykonywania zawodu komornika sądowego. Z regulacji ustawowej wynika bowiem, że organy samorządowe włączają się zarówno w procedurę powoływania na stanowisko komornika sądowego, odwoływania z tego stanowiska, zawieszania komornika w czynnościach zawodowych, jak i stwierdzania wygaśnięcia

²⁸ Zgodnie z art. 167 ust. 3 Kom.Sąd.U. organy nadzoru administracyjnego mogą żądać od organów samorządu komorniczego informacji na temat członków samorządu komorniczego w zakresie niezbędnym do realizowania ustawowych zadań.

powołania na stanowisko komornika sądowego. Udział tych organów, jak wynika z przepisów ustawy, jest różny. Ustawodawca niekiedy wyznacza im rolę organów współdziałających z Ministrem Sprawiedliwości w zakresie wydania rozstrzygnięcia, tak np. w przypadku powoływania czy odwoływania komornika sądowego z zajmowanego stanowiska, a niekiedy rolę adresatów wydawanych rozstrzygnięć, tak np. w przypadku stwierdzenia wygaśnięcia powołania na stanowisko komornika sądowego. Warto jednak podkreślić, że zawód komornika sądowego jest jednym z nielicznych, w przypadku których organy samorządowe nie uzyskały uprawnień decyzyjnych w zakresie dysponowania prawem wykonywania zawodu, co w kontekście funkcji wyznaczonych regulacją konstytucyjną wydaje się rozwiązaniem wątpliwym.

Bezpośredni związek z funkcją reglamentacyjną mają zadania samorządu komorniczego obejmujące sprawowanie nadzoru wewnętrznego tego samorządu nad komornikami sądowymi, którego podstawy prawne unormowano przede wszystkim w art. 188 Kom.Sąd.U. Podstawowym organem powołanym do sprawowania nadzoru samorządowego jest Krajowa Rada Komornicza (KRK), a w ograniczonym ustawowo zakresie również rady właściwych izb komorniczych²⁹. KRK podejmuje działania nadzorcze przez jej Prezesa, a także komorników wizytatorów. Zgodnie z przepisami ustawy nadzór samorządowy polega na ocenie szybkości, sprawności i rzetelności postępowania przez badanie, czy w konkretnych sprawach nie zachodzi nieuzasadniona przewlekłość w podejmowaniu czynności; kontrolowaniu prawidłowości prowadzenia biurowości i rachunkowości kancelarii, zwłaszcza w zakresie ustalenia, czy nie wystąpiły niedobory finansowe; badaniu kultury pracy, w tym przestrzegania wyznaczonych terminów czynności i przyjmowania interesantów oraz utrzymywania kancelarii na poziomie odpowiednim do godności urzędu i posiadanych środków; badaniu dopuszczalności przyjmowania przez komornika spraw z wyboru wierzyciela; badaniu prawidłowości powierzania czynności asesorum; badaniu przestrzegania zasad etyki zawodowej przez członków samorządu komorniczego; a także badaniu przestrzegania przez członków samorządu komorniczego obowiązujących uchwał organów samorządu. Ustawodawca szczegółowo określa również formy sprawowania nadzoru wewnątrzsamorządowego, do których zalicza: wizytację, obejmującą pełną działalność kancelarii; lustrację, obejmującą wybrane zagadnienia z działalności kancelarii;

²⁹ Art. 188 ust. 5 Kom.Sąd.U.

żądanie przedstawienia akt sprawy wraz z wyjaśnieniami; a także żądanie przedstawienia urzędzeń ewidencyjnych lub dokumentacji księgowej wraz z wyjaśnieniami.

Niezwykle istotną aktywnością samorządu komorniczego jest uczestnictwo w sprawowaniu sądownictwa dyscyplinarnego wobec członków samorządu komorniczego. Również w tym zakresie, podobnie jak w przypadku orzekania o uprawnieniach do wykonywania zawodu, rola samorządu komorniczego w porównaniu do innych samorządów zawodowych została istotnie ograniczona. Zgodnie z przepisami ustawy o komornikach sądowych organem rozpoznającym sprawy dyscyplinarne w pierwszej instancji jest komisja dyscyplinarna powoływana przez Krajową Radę Komorniczą i złożona z członków posiadających status komornika sądowego³⁰. Zgodnie jednak z art. 252 Kom.Sąd.U. odwołania od orzeczeń tej komisji wnoszą do sądu apelacyjnego, czyli organu pozasamorządowego. Rolą samorządu komorniczego w postępowaniu dyscyplinarnym jest nie tylko kreowanie organu orzekającego w pierwszej instancji, lecz również realizacja szeregu innych kompetencji, jak np. przedstawianie przez Krajową Radę Komorniczą ministrowi Sprawiedliwości kandydatów na rzecznika dyscyplinarnego (art. 236 ust. 1 Kom.Sąd.U.), wnioskowanie o wszczęcie dochodzenia dyscyplinarnego (art. 240 ust. 1 Kom.Sąd.U.), wnoszenie środków prawnych na rozstrzygnięcia wydawane w postępowaniu dyscyplinarnym (art. 244 ust. 2, art. 252 ust. 1 Kom.Sąd.U.), a także kompetencje związane z wykonaniem kar dyscyplinarnych.

Poza przedstawionymi powyżej podstawowymi zadaniami samorządowymi, które nie znalazły bezpośredniego odzwierciedlenia w art. 195 ust. 2 Kom.Sąd.U., ustawodawca w poszczególnych przepisach kształtuje kompetencje organów samorządowych do podejmowania innych czynności, np. w zakresie ustalania składek na potrzeby samorządu komorniczego (art. 38 Kom.Sąd.U.). Z reguły kompetencje te wpisują się w realizację wymienionych wcześniej zadań, choć ich klasyfikowanie może budzić pewne wątpliwości.

Podsumowanie

Podsumowując rozważania na temat funkcji i zadań wykonywanych przez samorząd komorniczy, warto odnieść się jeszcze raz do przepisów ustawy o komornikach sądowych z 2018 r. Jest to pierwsza regulacja

³⁰ Art. 230 i art. 231 Kom.Sąd.U.

wymieniająca zadania spoczywające na tym samorządzie, co należy uznać za krok zmierzający w dobrym kierunku. Sam katalog zadań uregulowany w art. 195 Kom.Sąd.U. budzi jednak wątpliwości zarówno co do zakresu przedmiotowego eksponowanych zadań, jak również kolejności ich wyliczenia. Nadanie przez ustawodawcę katalogowi zadań charakteru przykładowego zmusza przy podejmowaniu próby ustalenia zakresu działania samorządu do analizy poszczególnych regulacji kształtujących kompetencje organów samorządowych. Niewątpliwie natomiast regulacja zawarta w analizowanym przepisie poza walorami pozwalającymi na określenie roli samorządu komorniczego może stanowić dla organów tego samorządu podstawę prawną do podejmowania działań niewładczych o charakterze społeczno-organizatorskim. W tym zakresie z pewnością analizowany przepis wypełnia lukę poprzedniej ustawy.

Mankamentem regulacji ustawowej dotyczącej samorządu komorniczego jest znaczne ograniczenie jego zadań w zakresie reglamentacji działalności zawodowej oraz sądownictwa dyscyplinarnego. Zadania te, jak akcentuje się w doktrynie oraz orzecznictwie³¹, należą do kwestii fundamentalnych, świadczących o sile danego samorządu. Ograniczając działalność samorządu w tym zakresie, ustawodawca godzi w istotę samorządności. Takim działaniem daje nadto wyraz możliwości tworzenia samorządów zawodowych z pominięciem teoretycznych koncepcji tej instytucji, co uznać należy za rażąco wadliwą praktykę. *De lege ferenda*

³¹ Zob. J. Smarż, op. cit., s. 175, 188. Autorka wskazuje, że reglamentacja wykonywania określonego zawodu oraz prowadzenie sądownictwa dyscyplinarnego są fundamentalnymi zadaniami o charakterze publicznoprawnym, które nierozłącznie związane są z jego misją. Zob. też S. Fundowicz, *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce*, Lublin 2005, s. 176. Autor zauważa, że „[...] do podstawowych zadań samorządu zawodowego należy reglamentacja wykonywania określonego zawodu. Chodzi więc tutaj głównie o przyznawanie uprawnień do wykonywania zawodu, kontrolę i nadzór wykonywania zawodu przez członków korporacji, a także sprawowanie sądownictwa dyscyplinarnego, a więc egzekwowanie odpowiedzialności zawodowej”. Zob. również wyrok TK z 8 XII 1998 r., sygn. akt K 47/91, Dz.U. Nr 158, poz. 1043. W orzeczeniu tym Trybunał Konstytucyjny podniósł, że realizacja normy zawartej w art. 17 ust. 1 Konstytucji RP następuje przez „określenie w przepisach prawa odpowiedzialności dyscyplinarnej, która tworzy funkcję ochronną i w ten sposób zapewnia członkom korporacji niezbędną swobodę i niezależność przy wykonywaniu zawodu”. Warto także zwrócić uwagę na wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 16 II 1994 r., sygn. akt II SA 1297/93, LEX nr 9359, w którym zauważa się, że „[...] nie powinna być akceptowana w państwie taka interpretacja obowiązujących przepisów, która dopuszcza nałożenie na organizację samorządu zawodowego obowiązków w zakresie zapewnienia przez jego członków poszanowania prawa i rzetelności wykonywanych zadań, a jednocześnie pozbawia go realnego wpływu na to, kto będzie jego członkiem”.

należałoby zatem postulować wzmocnienie roli samorządu zawodowego komorników sądowych w tym zakresie. Regulacje ustawowe dotyczące tak zasadniczych kwestii powinny być jak najbliższe idei samorządu, a nie z nią sprzeczne.

FUNCTIONS AND TASKS OF THE PROFESSIONAL SELF-GOVERNMENT OF JUDICIAL OFFICERS

Summary

The professional self-government, as a component of the decentralised public authority, is an institution which derives its legitimacy from the supreme legal act, the Constitution of Poland. Its basic framework is set out in Article 17(1) of the Constitution, according to which: "By means of a statute, self-governments may be created within a profession in which the public repose confidence, and such self-governments shall concern themselves with the proper practice of such professions in accordance with, and for the purpose of protecting, the public interest". The *ratio legis* of this regulation is the possibility of statutory entrustment of certain professional corporations with the performance of public tasks in authoritative forms appropriate for public administration. This study presents of the functions and tasks that the legislator has provided for the professional self-government of judicial officers. Currently, the provision regulating the tasks performed by the judicial officers' self-government is Article 195 of the Act of 22 March 2018 on judicial officers, according to which the tasks of the judicial officers' self-government include in particular: 1) supporting the administrative supervisory bodies in supervising the conscientious performance of service by judicial officers and the proper performance of duties by assessors and trainees, 2) participating in ensuring the conditions for the performance of the statutory tasks of judicial officers, 3) representing judicial officers and assessors, 4) the professional development of judicial officers and assessors, and participation in the training of trainees, 5) establishing and promoting the principles of professional ethics and ensuring their observance, 6) conducting research into the functioning of judicial enforcement. The authors analyse the normative material regulating the issue in question. Looking through the prism of theoretical concepts of professional self-government, they also assess the legitimacy of the solutions adopted by the legislator. Consequently, they make *de lege lata* remarks and *de lege ferenda* postulates.

Keywords: professional self-government – self-government of judicial officers – public tasks

LITERATURA

- Antkowiak P., *Samorząd zawodowy w Polsce*, Warszawa–Poznań 2012.
- Banach T., *Art. 195*, w: *Ustawa o komornikach sądowych. Komentarz*, pod red. G. Sikorskiego, Sopot 2019.
- Fundowicz S., *Decentralizacja władzy publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Rabska T., *Podstawowe pojęcia organizacji administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod red. J. Starościaka, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1977.
- Rączka P., *Funkcje i zadania samorządu komorników sądowych*, w: *Analiza i ocena ustawy o komornikach sądowych i egzekucji*, pod red. K. Lubińskiego, Sopot 2000.
- Rączka P., *Opinia dotycząca projektu resortowego ustawy o komornikach sądowych w zakresie regulacji dotyczących ustroju i kompetencji samorządu zawodowego komorników sądowych*, w: *Opinia na temat projektu ustawy o komornikach sądowych (projekt z dnia 22 listopada 2016 r. – UD 146)*, Warszawa 2016.
- Rączkowski M., *Art. 195*, w: *Ustawa o komornikach sądowych. Ustawa o kosztach komorniczych. Komentarz*, pod red. M. Sibirowicza, M. Świtkowskiego, LEX.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy inżynierów budownictwa jako samorząd zawodu zaufania publicznego*, Lublin 2013.
- Szydło M., *Art. 17*, w: *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, pod red. M. Safijana, L. Boska, Warszawa 2016, Legalis.
- Tabernačka M., *Zakres wykonywania zadań publicznych przez organy samorządów zawodowych*, Wrocław 2007.
- Wojtczak K., *Administracyjnoprawna reglamentacja wolnych zawodów*, w: *Rola materialnego prawa administracyjnego a ochrona praw jednostki*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998.
- Wojtczak K., *Co to jest wolny zawód?*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu” 1997, nr 2.
- Wojtczak K., *Pojęcie wolnego zawodu w świetle prawa*, „Studia Prawnicze” 1997, z. 3–4.
- Wojtczak K., *Publicznoprawna reglamentacja wykonywania wolnych zawodów*, w: *Węzłowe problemy materialnego prawa administracyjnego*, pod red. Z. Leońskiego, Poznań 1998.
- Wojtczak K., *Reglamentacja form wykonywania zawodów zaufania publicznego w rozwiązaniach prawa polskiego i państw Unii Europejskiej*, w: *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka, 8 kwietnia 2002 r.*, Warszawa 2002.
- Wojtczak K., *Wykonywanie wolnego zawodu a praca najemna*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu” 1999, nr 1(6).
- Wojtczak K., *Wykonywanie zawodu a prowadzenie działalności gospodarczej*, „Zeszyty Naukowe WSZiB w Poznaniu” 1998, nr 1(3).
- Wojtczak K., *Zawód i jego prawna reglamentacja. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, Poznań 1999.

MARIA MAJEWSKA*

Zasady porządkujące życie społeczeństwa postindustrialnego dotyczące sektora publicznego

Wprowadzenie

Rozwój społeczny dotyczy przemian w sferze kultury globalnej danej zbiorowości ludzi, a zatem i sferze przeobrażeń gospodarczych. W literaturze przedmiotu najczęściej wyróżnia się społeczeństwo preagrarne, agrarne, industrialne, postindustrialne czy pokapitalistyczne, co odpowiada kolejnym etapom rozwoju społecznego. W tym kontekście osiągnięcie ostatniego etapu rozwoju społecznego oznacza stanie się krajem, w którym struktura społeczno-ekonomiczna oparta jest na wiedzy, występuje decentralizacja procesu podejmowania decyzji oraz mamy do czynienia z profesjonalizacją zarządzania w sektorze prywatnym i publicznym. Członkowie społeczeństwa postindustrialnego współpracują, ufają sobie i szanują się wzajemnie. Dlatego są to kraje o wysokim poziomie kapitału społecznego.

Amerykański socjolog i dziennikarz D. Bell (1919–2011) uchodzi za twórcę koncepcji społeczeństwa postindustrialnego. Bell uważa, że chcąc zbudować społeczeństwo postindustrialne, należy zacząć od przekształcenia w sposób zasadniczy całego ustroju społeczno-ekonomicznego państwa, tak aby w jego centrum znalazła się wiedza i technologia intelektualna. Jego zdaniem daje to początek nowym społecznym relacjom i strukturom, którymi trzeba umieć w sposób profesjonalny

* Maria Majewska, prof. UAM, dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: majewska@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4415-8403>.

zarządzać. Podkreśla on także, że w takim społeczeństwie naukowcy i badacze powinni stanowić kluczową warstwę decydującą o kierunkach rozwoju państwa¹.

Bell identyfikuje 11 wymiarów społeczeństwa postindustrialnego, które określają jego strukturę społeczną, system polityczny oraz gospodarkę. Zalicza on do nich:

1. Centralność wiedzy teoretycznej stanowiącej odpowiednik wiedzy naukowej.

2. Stworzenie nowej technologii intelektualnej służącej rozwiązywaniu problemów społecznych.

3. Rozrost nowych klas pracowników wiedzy, czyli profesjonalistów w danej dziedzinie, jako najszybciej rozwijających się grup w społeczeństwie (np. menedżerów, inżynierów, naukowców, lekarzy), nazywanych przez Bella nową inteligencją.

4. Wzrost liczby usług profesjonalnych i technicznych zwiększających efektywność prac badawczych i analitycznych oraz usług osobistych służących poprawie jakości życia i rozwojowi więzi społecznych (np. usługi zdrowotne, edukacyjne, uniwersytety trzeciego wieku, koła zainteresowań dla młodzieży).

5. Zmiana charakteru pracy polegająca na tym, że praca staje się grą nie tylko pomiędzy poszczególnymi jednostkami (np. pomiędzy biurokratą a klientem, lekarzem a pacjentem, nauczycielem a uczniem), lecz również w obrębie grup ludzi (np. w grupie badawczej, w grupie pracowników administracji).

6. Zwiększenie roli kobiet na rynku pracy, co daje im szansę na uniezależnienie się ekonomiczne od mężczyzn.

7. Swoboda dociekań naukowych zmieniająca charakter instytucji badawczych. Nie występuje już biurokratyzacja badań oraz podporządkowanie dociekań naukowych celom wyznaczonym przez państwo oraz potrzebie osiągnięcia jakiejś instrumentalnej korzyści. Rozwój wiedzy, a nie dojście do określonego wyniku, jest celem samym w sobie.

8. Odejście od hierarchicznych struktur i nadmiernej biurokracji w procesie podejmowania decyzji i realizacji zadań.

9. Merytokracja, w której podstawami docenienia przez społeczeństwo i źródłem władzy są edukacja i kwalifikacje, a nie pozycja dziedziczona po przodkach lub wynikająca z bycia bogatym lub wynikająca z ujemnego kapitału społecznego (np. znajomości).

¹ D. Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*, New York 1976, s. xii–xiii, xvi, 20.

10. Występowanie problemu rzadkości informacji i czasu, który przewyższa niedobór zasobów i dóbr z nich wytwarzanych. Rosnąca wraz z dobrobytem świadomość upływu czasu sprawia, że ludzie nie chcą już całego życia spędzać w pracy. Coraz ważniejsze staje się dla nich zachowanie równowagi pomiędzy pracą a życiem prywatnym.

11. Ekonomia wiedzy, która w swej naturze jest dobrem wspólnym, a nie prywatnym w rozumieniu dysponowania prawem własności. Dlatego w celu uzyskania optymalnych inwestycji społecznych w wiedzę należy stosować strategię współpracy, czyli rozwijać kapitał społeczny, aby zwiększyć rozpowszechnianie i wykorzystanie wiedzy w społeczeństwie².

Rozważania objęte artykułem stanowią kontynuację wieloletnich badań autora nad uwarunkowaniami rozwoju społecznego. Koncentrują się na omówieniu zmian, które należy wprowadzić w sposobie działania sektora publicznego, aby możliwe stało się przejście z etapu społeczeństwa industrialnego do etapu społeczeństwa pokapitalistycznego. Dlatego cel rozważań stanowi zidentyfikowanie głównych zasad funkcjonowania sektora publicznego w społeczeństwie postindustrialnym. Jako metodę badawczą przyjęto metaanalizę wyników badań różnych autorów nad problematyką zarządzania rozwojem społeczeństwa postindustrialnego. Przy czym przedmiotem metaanalizy jest przede wszystkim literatura z zakresu zarządzania wiedzą, ekonomii rozwoju i nowych teorii wzrostu.

Opis zalecanego w literaturze przedmiotu sposobu działania sektora publicznego w społeczeństwie postindustrialnym podzielono na trzy części. Pierwsza część opisuje system stratyfikacji społeczeństwa postindustrialnego, który odpowiada wymogom stawianym merytokracji. W merytokracji obowiązuje bowiem zasada wynagradzania odpowiednio do zasług, czyli wysiłku włożonego w uczenie się i rozwój wiedzy. Druga część prezentuje główne zadania systemu edukacji i sektora nauki w społeczeństwie postindustrialnym. Wśród nich znajduje się zapewnienie kadr potrzebnych sektorowi publicznemu. Część trzecia natomiast przybliży podstawowe założenia systemu politycznego społeczeństwa postindustrialnego, w którym wszechobecna jest demokratyzacja procesu podejmowania decyzji i poszanowanie praw mniejszości. Ukazuje także, że to czy dane społeczeństwo wybierze taki lub inny system polityczny zależy od aprobowanych przez jej członków wartości zakorzenionych w kulturze narodowej.

² Ibidem, s. xvi–xix, 14–31, 115, 375–376.

1. Założenia organizacji systemu społecznego

Stratyfikacja społeczna stanowi hierarchiczny układ pozycji, ról, stosunków i więzi między członkami danej zbiorowości. Ten hierarchiczny układ, nazywany strukturą społeczną, zmienia się wraz z osiąganiem przez kraj kolejnych etapów rozwoju społecznego. Trafnie to ujmuje jeden z najważniejszych współczesnych socjologów A. Giddens (ur. 1938), pisząc, że społeczeństwo składa się z ludzi, którzy nieustannie je przebudowują. Innymi słowy, społeczeństwo podlega ciągłemu procesowi strukturyzacji. Oznacza to, że inne formy interakcji i zależności porządkujących życie społeczeństwa będą dominować na danym etapie rozwoju kraju³.

W merytokracji przyjętym kryterium segmentacji struktury społecznej jest posiadana wiedza, a pozycja społeczna zależy od pracowitości i chęci skorzystania z ofert systemu edukacyjnego. Opierając się na rozważaniach światowej sławy socjologa J. Szczepańskiego (1913–2004), można stwierdzić, iż w merytokracji wiedza jest cechą decydującą o przynależności człowieka do danej kategorii społecznej, wyznaczającą mu miejsce w społeczeństwie jako całości i pełnione przez niego role, a także określającą jego szanse, możliwy przebieg życia oraz dostęp do wykształcenia, władzy i majątku, czyli określającą jego udział w dochodzie społecznym uzyskiwanym z płacy lub własności⁴.

W społeczeństwie postindustrialnym wiedza stanowi najbardziej wszechstronny ze wszystkich zasobów, a zdolności w zakresie jej absorpcji decydują o konkurencyjności krajów i ich przedsiębiorstw. Przy czym w społeczeństwie postindustrialnym występuje prymat wiedzy teoretycznej nad wiedzą techniczną. Jest to spowodowane tym, że u podstaw rozwoju wiedzy technicznej leży rozwój wiedzy naukowej. Dlatego w literaturze przedmiotu podkreśla się, że zarówno bez tych, którzy tworzą wiedzę naukową, jak i tych, którzy chcą się jej uczyć i wdrażać w swoje działania, rozwój społeczny na większą skalę nie jest możliwy. Przykładowo D. Bell kładzie duży nacisk na to, że wiedza teoretyczna ma fundamentalne znaczenie w rozwoju innowacji różnego typu oraz jako podstawa analiz społecznych wykorzystywanych w celu zaplanowania polityki państwa. Bell uważa bowiem, że każde

³ H. Domański, *Struktura społeczna*, Warszawa 2004, s. 21–22; idem, *Stratyfikacja a system społeczny w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 71(2), s. 381; A. Giddens, *Socjologia*, Warszawa 2006, s. 28–30.

⁴ J. Szczepański, *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972, s.107.

współczesne społeczeństwo żyje dzięki innowacjom i społecznej kontroli nad kierunkami zmian i działaniami rządu⁵.

W społeczeństwie postindustrialnym edukacja powinna stanowić nie tylko drogę dostępu do wyspecjalizowanych umiejętności, lecz także do władzy, co jest współzależne. D. Bell wskazuje, że jeśli walka między kapitalistą a robotnikiem umiejscowiona w fabryce stanowiła znak rozpoznawczy społeczeństwa przemysłowego, to takim znakiem w przypadku społeczeństwa postindustrialnego staje się konflikt między profesjonalistami a populistami niezamierzającymi oddać władzy. Profesjonalizm stoi bowiem w opozycji do populizmu, który jest często wykorzystywany przez grupy uprzywilejowane do utrzymania władzy i kontroli nad warstwami niższymi⁶.

Amerykański futurolog A. Toffler (1928–2016) wyjaśnia, że elity władzy społeczeństwa industrialnego nie chcą zmian, gdyż dzięki dawnym zasadom doszły do znaczenia i bogactwa. Biedne warstwy społeczeństwa i klasy średnie bombardowane są przez te niechęące zmian elity władzy wizerunkiem groźnego imigranta i nawoływaniem do przeciwstawienia się rozpadowi jedynie słusznej rodziny nuklearnej. Autorytety przywoływane przez elity dopatrują się przyczyn kryzysu rodziny nuklearnej bardzo często w możliwości przerywania ciąży, lekcjach wychowania seksualnego w szkołach i ruchach feministycznych, które są obwiniane za to, że kobiety chcą się spełniać zawodowo i być traktowane na równi z mężczyznami⁷.

Zróżnicowanie społeczne stanowi podstawową cechę każdej struktury społecznej i przejawia się w nierównym traktowaniu. Jak tłumaczy uznany polski socjolog H. Domański (ur. 1952), o zróżnicowaniu społecznym możemy mówić wtedy, gdy podział obowiązujący w danej zbiorowości ludzi wywiera wpływ na szanse życiowe jednostek ją tworzących, na przykład w sferze dostępu do wykształcenia, przebiegu kariery zawodowej czy wielkości wynagrodzenia⁸.

Zróżnicowanie społeczne może – ale nie musi – wywoływać poczucie niesprawiedliwości społecznej, ta zależy od wielu czynników. Według jednego z najwybitniejszych teoretyków współczesnej myśli liberalnej J. Rawlsa (1921–2002) nierówności społeczne i ekonomiczne

⁵ D. Bell, *The Coming of...*, s. xiii, 18–20, 112–115, 343–344; idem, *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, Warszawa 1998, s. 49–50; A. Toffler, *Szok przyszłości*, Poznań 1998, s. 393.

⁶ D. Bell, *The Coming of...*, s. 44, 128–129.

⁷ A. Toffler, *Trzecia fala*, Poznań 2006, s. 42, 244–245.

⁸ H. Domański, *Struktura społeczna*, s. 24.

są tylko wtedy sprawiedliwe, gdy rekompensowane są korzyściami dla wszystkich, a szczególnie dla gorzej potraktowanych przez los. Dlatego społeczeństwo postindustrialne działa jak państwo opiekuńcze.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że ludzie często godzą się na nierówności społeczne pod warunkiem, że są one pochodną obowiązywania zasady równych szans, co ma miejsce właśnie w merytokracji. Obowiązująca w merytokracji zasada równości szans ma sprzyjać zwiększeniu ruchliwości społecznej, czyniąc tą strukturę bardziej otwartą. Chodzi o to, aby pozycja społeczna danej osoby zależała od jej indywidualnych osiągnięć, a nie wyłącznie od pochodzenia, płci, odziedziczonego majątku czy koneksji rodzinnych lub znajomości⁹.

W merytokracji obowiązuje zasada wynagradzania odpowiednio do zasług, czyli wysiłku włożonego w zdobycie lub rozwój wiedzy, która może być przydatna społeczeństwu. W takim systemie społecznym każdy ma równe szanse edukacyjne, czyli możliwość osiągnięcia wyższej pozycji społecznej w drodze przechodzenia przez kolejne szczeble systemu szkolnictwa i ciągłego poszerzania swojej wiedzy. Jest to nazywane demokratycznym prawem do pełnego rozwoju. Wynikające z tej zasady nierówności społeczne traktowane są jako sprawiedliwe, gdyż pozycje związane z władzą i odpowiedzialnością są dostępne dla wszystkich. Nasuwa się zatem wniosek, że w społeczeństwie postindustrialnym elity kształtują się naturalnie i są akceptowane przez innych członków danej zbiorowości.

Ponadto proces uczenia się w społeczeństwach postindustrialnych traktowany jest jako ciężka praca, którą powinno się godnie wynagradzać zarówno materialnie, jak i niematerialnie. Stąd w merytokracji osoby lepiej wykształcone w danej dziedzinie i poszerzające swoją wiedzę będą zarabiać więcej od tych, którzy nie chcą się uczyć.

W merytokracji może także dojść do zamykania się grup uprzywilejowanych głównie poprzez wprowadzenie bariery ruchliwości społecznej w postaci wysokich opłat za kształcenie na elitarnych uczelniach lub barier wejścia do danego zawodu niezwiązanych z uzyskaniem odpowiedniego poziomu kwalifikacji. Dlatego edukacja w społeczeństwie przyszłości powinna być bezpłatna oraz równo dostępna dla wszystkich członków społeczeństwa niezależnie od ich zdrowia, płci, narodowości,

⁹ Ibidem, s. 26–27; R. Mysior, *Stratyfikacja i spójność statusowa w środowisku miejskim i wiejskim na przykładzie miasta i powiatu tarnowskiego*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie. Prace z zakresu zarządzania” 2013, nr 22(1), s. 106–107; J. Rawls, *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009, s. 34–35, 44–46.

religii, pozycji społeczno-zawodowej rodziców, zamożności, miejsca zamieszkania.

Sprawia to, że w merytokracji podstawowym zadaniem państwa jest zapewnienie członkom społeczeństwa na równych zasadach dostępu do bezpłatnej edukacji i do możliwości pracy w wybranym zawodzie, czyli zagwarantowanie równego startu życiowego. Aby dać członkom społeczeństwa możliwość równego startu życiowego i demokratyczne prawo do pełnego rozwoju, należy stworzyć odpowiednio ukształtowany system edukacji, który jest w stanie zmniejszyć nierówności w osiągnięciach szkolnych. Czy dana osoba zechce skorzystać z tej szansy stworzonej przez państwo, zależy już tylko od niej samej¹⁰.

W społeczeństwie przyszłości dostęp do władzy publicznej będzie dawać nie tyle posiadanie jakiejkolwiek wiedzy, lecz wiedzy użytecznej dla pomnażania dobra wspólnego. Z podobną sytuacją mamy do czynienia w modelu systemu stratyfikacji społecznej wybitnego filozofa niemieckiego G.W.F. Hegla (1770–1831). W modelu Hegla społeczeństwo dzieli się na trzy główne stany składające się z mniejszych części. Pierwszy główny stan substancjalno-bezpośredni to stan rolniczy. Jego jedną część stanowią jego niewykształceni członkowie, to jest głównie chłopci, a drugą – przynajmniej umiejący pisać i czytać przedstawiciele właścicieli ziemskich, szlachty i arystokracji. Drugi główny stan refleksyjno-formalny obejmuje wszystkich tych członków społeczeństwa, którzy utrzymują się z zajęć w przemyśle, rzemiośle i handlu. Toteż dzieli się on na stan fabrykantów, rzemieślników i kupiecki. W skład trzeciego głównego stanu, nazywanego przez Hegla ogólnym, wchodzi ci członkowie społeczeństwa, którzy wykonują pracę dla ogółu, czyli dbają o powszechny interes społeczeństwa. Dzieli się on na stan urzędników państwowych, stan wojskowych i stan prawniczy. Członkowie stanu ogólnego utrzymują się z prywatnego majątku lub z dochodów państwa. Są to zarówno słudzy dobra wspólnego, jak i słudzy rozumu, gdyż warunkiem wejścia do stanu ogólnego jest posiadanie odpowiedniego wykształcenia.

Hegel dowodzi, że wykształcenie jako obiektywny warunek wejścia do stanu ogólnego zamyka ten stan przed prostym ludem oraz chroni społeczeństwo przed podporządkowaniem państwa i dobra wspólnego bezpośredniej władzy urodzenia i pieniądza. Jego zdaniem nie można

¹⁰ H. Domański, *Stratyfikacja a system...*, s. 382–385; Z. Kwieciński, *Sprawiedliwa nierówność czy niesprawiedliwa równość? Implikacje edukacyjne*, „Nauka” 2007, nr 4, s. 37–40; J. Rawls, op. cit., s. 107–109; E. Wnuk-Lipiński, *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005, s. 60–65.

zamiast wykształcenia czynić dawne zasługi lub przekonania ideowe i polityczne podstawą przynależności do stanu ogólnego, ponieważ szkodzi to pomnażaniu dobra wspólnego¹¹.

W społeczeństwie postindustrialnym ten stan ogólny konstytuują profesjonaliści nazywani pracownikami wiedzy. Jeden z najwybitniejszych teoretyków zarządzania P. Drucker pod koniec lat 60. XX wieku zaczyna popularyzować termin „pracownik wiedzy”. Podstawą rozwoju pracownika wiedzy jest akumulacja wiedzy teoretycznej w procesie uczenia się, którą następnie wykorzystuje on w pracy. Wymaga to kreatywności i różnego typu umiejętności intelektualnych. Dlatego też musi on umieć gromadzić, analizować, interpretować, oceniać, syntetyzować wiedzę.

Pracowników wiedzy dzieli się zazwyczaj na dwie główne grupy w zależności od stopnia wykorzystywania przez nich pracy umysłowej (wysiłku intelektualnego). Pierwszą tworzą pracownicy wiedzy zajmujący się prawie wyłącznie pracą umysłową, do tej grupy zaliczają się przede wszystkim naukowcy i badacze. W społeczeństwie postindustrialnym stanowią oni elitę razem z innymi ludźmi (jak społecznicy różnego typu) poświęcającymi się dla dobra wspólnego.

Technicy stanowią drugą największą grupę pracowników wiedzy, którzy posiadają wystarczające zasoby wiedzy teoretycznej oraz duże zdolności manualne. P. Drucker dzieli techników na dwie grupy: pracowników posiadających wiedzę teoretyczną na najwyższym poziomie (przykładem są chirurdzy, programiści, menedżerowie) oraz ludzi, w pracy których wiedza teoretyczna odgrywa ważną, ale podrzędną rolę (przykładem mogą być pracownicy laboratoryjni, rehabilitanci, mechanicy samochodowi, dentyści czy instalatorzy)¹².

2. Zadania systemu edukacji społeczeństwa postindustrialnego

Taki system stratyfikacji społecznej, w którym wiedza wraz z odpowiednią postawą etyczną decydują o tym, kto może zostać członkiem elity rządzącej, można znaleźć w funkcjonalnej teorii uwarstwienia.

¹¹ S. Kozyr-Kowalski, *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 2004, s. 53–59, 65–66; W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii. T. 2, Filozofia nowożytna do roku 1830*, Warszawa 1990, s. 213–217.

¹² P.F. Drucker, *Spółczesność pokapitalistyczna*, Warszawa 1999, s. 39–42; idem, *Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa 2000, s. 17–22; M. Majewska, E. Jantoch-Drozdowska, *Metaanaliza motywatorów zwiększających produktywność pracownika wiedzy*, „Marketing i Rynek” 2016, nr 3, s. 522–523.

Jej najbardziej znani przedstawiciele to socjologowie amerykańscy K. Davis (1908–1997), W. Moore (1914–1987) i T. Parsons (1902–1979).

W teorii tej zadaniami państwa są zapewnienie i pilnowanie otwartego dostępu do elit rządzących każdemu, kto chce się uczyć i doskonalić swoje postępowanie. W tym celu powinno się najpierw opracować obiektywnie sformułowane, uczciwe i bezstronne procedury obsadzania stanowisk w sektorze publicznym. Następnie sprawić, aby nie były to regulacje martwe. Należy też zadbać o źródło przyszłych elit rządzących, czyli dopilnować standardów kształcenia młodzieży na odpowiednim poziomie oraz ułatwiać rozwój tym, którzy chcą się uczyć. Powinno się także dostarczyć młodym ludziom wiedzy, która ze ścieżek kształcenia, a więc awansu społeczno-zawodowego, jest bardziej zgodna z ich predyspozycjami. Innymi słowy, należy zreformować system edukacji.

Ten nowy system edukacji, jak przekonuje A. Toffler, powinien mieć właśnie bardziej zindywidualizowany charakter, czyli być w większym stopniu dostosowany do potrzeb rozwoju predyspozycji i zdolności uczniów. Kształtowanie nowego systemu edukacji powinno być oparte na wynikach prognoz dotyczących rodzajów zawodów i typów zajęć, które mogą być potrzebne w przyszłości, zmian w rozwiązaniach i układach technicznych oraz przeobrażeń struktur organizacyjnych instytucji jutra.

Natomiast elity rządzące własnym zachowaniem mają pokazywać, w jaki sposób można adaptować swoje postępowanie do zalecanych norm i wzorców postępowania, oraz jak powinno się działać na rzecz pomnażania dobra wspólnego. To wszystko łącznie sprawi, że efektywność zarządzania państwem zwiększy się, a zatem wzrośnie zbiorowy dobrobyt¹³.

Jednym ze stosowanych od dawna na świecie rozwiązań organizacyjnych mających na celu zwiększenie efektywności zarządzania państwem jest wyznaczanie kierunków studiów, których ukończenie stanowi warunek zatrudnienia w administracji publicznej na różnych jej szczeblach. Przykładowo takie rozwiązanie przyjęła Japonia w epoce Meiji (1867–1914). Rząd Japonii, chcąc przyspieszyć proces modernizacji kraju, wprowadził wymóg, że młodzi ludzie, mający objąć stanowiska w administracji centralnej, musieli ukończyć określoną uczelnię oraz byli wysyłani zagranicę, aby studiować zachodnie metody działalności

¹³ H. Domański, *Struktura społeczna*, s. 45–46; R. Mysior, op. cit., s. 105; A. Toffler, H. Toffler, *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Poznań 1999, s. 49–51, 82.

politycznej i zarządzania państwem. W 1877 roku założono pierwszą japońską szkołę wyższą – Uniwersytet Tokijski, której głównym zadaniem było właśnie kształcenie urzędników administracji publicznej.

Dobrym rozwiązaniem jest również wprowadzenie wymogu posiadania minimum doktoratu z danej dziedziny przy objęciu stanowiska kierowniczego w administracji publicznej. Na przykład doktoratu z tematyki rynku pracy przy objęciu stanowiska kierowniczego w jednostkach administracji publicznej, które są odpowiedzialne za zarządzanie rozwojem tego rynku. Powinno się także ograniczyć wysokość wynagrodzenia uzyskiwanego w sektorze publicznym, na przykład uzależniając go od średniej krajowej lub wyników jednostki, w której dana osoba pracuje.

Analiza historii rozwoju społecznego pokazuje, że powyżej wskazane przykładowe działania zwiększają stopień profesjonalizacji zarządzania państwem oraz prawdopodobieństwo kierowania się przez urzędników dobrem wspólnym, a nie własnym. Przyczyniają się one zatem do zmniejszenia poziomu korupcji, obecności w organach władzy publicznej doboru partyjnego kadr oraz siły oddziaływania partyjno-biznesowych grup interesów na kierunki polityki państwa. Innymi słowy, obniżają ujemny kapitał społeczny.

W zamian powstają warunki do rozwoju dodatniego kapitału społecznego, bez którego niemożliwe jest stanie się społeczeństwem postindustrialnym. Kapitał społeczny determinuje bowiem zdolność członków społeczeństwa do współpracy i współdziałania, wpływa na efektywność realizowanych przedsięwzięć poprzez spadek kosztów transakcyjnych, zmniejsza zakres wykluczenia społecznego i nierówności ekonomicznych, wiąże się z takimi wartościami jak egalitaryzm, poczucie jedności, równe traktowanie, zwiększa stopień przejrzystości polityki państwa oraz czyni społeczeństwo bardziej tolerancyjnym i otwartym na zmiany. Kapitał społeczny wzmacnia również współpracę sektora publicznego i prywatnego, co ogranicza marnotrawstwo środków publicznych oraz zwiększa efektywność wspólnie realizowanych projektów¹⁴.

¹⁴ C. Cameron, L. Neal, *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Warszawa 2004, s. 285; B. Kozuch, *Zmiany w formach zatrudnienia administracji samorządowej szczebla podstawowego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 1(5), s. 35–36; E. Jantóń-Drozdowska, M. Majewska, *Social Capital as a Key Driver of Productivity Growth of the Economy: Across-countries Comparison*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” 2015, nr 10(4), s. 463–466; E. Majewska, *Corruption and Social Capital Development*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 3(23), s. 256–257; J. Młodawska, *Japonia. Państwo a sektor prywatny*, Warszawa 1999, s. 15.

Najlepiej by było, aby na czele społeczeństwa postindustrialnego stały nie tylko osoby wykształcone, lecz także mądre w rozumieniu filozofii starożytnej. T. Leś wyjaśnia, że według starożytnych filozofów człowiek mądry jest tym, który wie, jak żyć, i wiedzę tę wprowadza w działanie. Człowieka mądrego można poznać po tym, że charakteryzują go autonomia wydawanych sądów i podejmowanych działań, nieuleganie przekonaniom potocznym, krytyczny stosunek do władzy i pieniądza.

Przykładowo dla Sokratesa mądrość stanowi świadomość własnej niewiedzy. Dlatego niebycie mądrym to tyle, co udawanie, że się wie to, czego się nie wie. Drogę do osiągnięcia mądrości stanowi refleksja prowadząca do przewartościowania wiedzy już posiadanej. Sokrates uważa, że rzeczy same przez się nie są ani dobre, ani złe, dopiero w połączeniu z mądrością (*sophia*) lub jej brakiem, czyli głupotą (*amathia*) stają się takie. Dlatego Sokrates twierdzi, iż człowiek mądry zawsze trafnie dobiera cele i idzie właściwą drogą. Uczeń Sokratesa Platon dodaje, że idealny władca musi być mądry, czyli posiadać wiedzę, która pozwoli mu wyznaczać właściwe, polityczno-etyczne cele dla obywateli i odpowiednio dobierać środki do ich realizacji¹⁵.

Można zatem stwierdzić, że w ukształtowanym na wzór merytokracji systemie społecznym powinno dochodzić do nałożenia się autorytetu nieformalnego na formalny. Jak tłumaczy Z. Pietrasiniński, w takiej sytuacji osoba mająca władzę cieszy się zaufaniem i poparciem nie tylko jako osoba oficjalnie powołana na dane stanowisko, lecz również jako człowiek. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że władza osoby cieszącej się autorytetem nieformalnym oparta jest na zaufaniu do przywódcy, wierze w jego kompetencje, przeświadczeniu o słuszności podejmowanych przez niego decyzji, podziw i dobrowolnej akceptacji ze strony otoczenia.

W merytokracji źródło autorytetu nieformalnego stanowią przede wszystkim wiedza i kompetencje, prawość charakteru i uczciwość, poczucie współodpowiedzialności, szacunek do innych osób oraz zasady moralne powodujące, że dana osoba stawia dobro wspólne ponad interes własny. Wobec tego mamy do czynienia z władzą uspołecznioną – osoba podejmująca decyzje kieruje się dobrem wspólnym zbiorowości, którą zarządza, a nie chęcią dominacji czy pomnożenia własnego majątku¹⁶.

¹⁵ T. Leś, *Koncepcje mądrości w filozofii Sokratesa, Platona i Arystotelesa*, Kraków 2016, s. 19–20, 34–36, 109.

¹⁶ J. Penc, *Podstawy nowoczesnego zarządzania. Projektowanie warunków rozwoju i strategii organizacji*, Łódź 2005, s. 248–249; idem, *Zachowania organizacyjne w przedsiębiorstwie*.

W społeczeństwie postindustrialnym najważniejszą rolę w pomnaniu dobrobytu odgrywa sektor nauki, którego centralną instytucją stanowi uniwersytet. D. Bell pisze o uniwersytecie przyszłości: „Bronić musi tradycji zdobywania wiedzy bezinteresownej, ale już nie tylko jako instytucja oświatowa i usługowa, lecz również jako pepiniera przyszłych doradców w sprawach politycznych”¹⁷. Uniwersytet społeczeństwa postindustrialnego jest bowiem instytucją opartą na modelu nowego humanizmu. Jak opisuje to M. Kokowski, na uniwersytecie nowego humanizmu budowana jest w atmosferze otwartości wspólnota wykładowców i studentów, prowadzone są w sposób niezależny badania naukowe oraz przygotowani są studenci do aktywnej służby społeczeństwu w duchu odpowiedzialnej wolności. Uniwersytet nowego humanizmu stanowi bowiem instytucję w pełni autonomiczną politycznie i badawczo, w której panują wolność nauczania i prowadzenia badań.

Pierwowzorem uniwersytetu społeczeństwa postindustrialnego jest Uniwersytet Berliński, otwarty w 1810 roku. Miał on jednocześnie kształcić i prowadzić badania, co stanowiło wówczas przełomową innowację. Budżet Uniwersytetu Berlińskiego był niezależny od państwa, aby instytucja ta mogła się rozwijać według kryteriów naukowych, a nie doraźnych potrzeb osób sprawujących akurat władzę. Zasady te zostały sformułowane przez pruskiego ministra oświaty W. von Humboldta (1767–1835).

D. Bell kładzie duży nacisk na to, że nie powinno się dopuszczać do podporządkowania sektora nauki decyzjom nie tylko rządu, lecz również przedstawicieli biznesu, zwłaszcza w obszarze wyznaczania kierunków badań. Rząd, chcąc podporządkować sobie sektor nauki, doprowadza do jego centralizacji, czemu towarzyszy zazwyczaj rozrost niepotrzebnej biurokracji. Tworzone są również różnego rodzaju rady złożone z reprezentantów biznesu oraz przedstawicieli nauki, którzy są zwolennikami partii rządzącej. Mają one z założenia wspierać naukowców w wyborze bardziej właściwych kierunków badań, a faktycznie ograniczają autonomię badawczą uniwersytetu i przejmują nad nim stopniowo kontrolę. Taka organizacja sektora nauki jest charakterystyczna dla społeczeństw industrialnych.

Dlatego Bell twierdzi, że przejście od społeczeństwa industrialnego do postindustrialnego zależy od tego, czy społeczność naukowców

Kreowanie twórczego nastawienia i aspiracji, Warszawa 2011, s. 158–159; Z. Pietrasiński, *Znakomici szefowie i podwładni. O zmiennych czynnikach powodzenia*, Warszawa 1994, s. 55–56.

¹⁷ D. Bell, *Kulturowe sprzeczności...*, s. 233.

będzie na tyle silna, aby utrzymać niezależność. To znaczy, czy skupi się na rozwoju wiedzy teoretycznej i na podstawie naukowej analizy będzie wyznaczać potrzebne kierunki badań, czy stanie się sojusznikami polityków i ludzi biznesu w nadziei na szybszy awans lub wzbogacenie się¹⁸.

W społeczeństwie komunalnym rozrasta się także sektor non-profit, który powinien pozostać niezależnym od wpływów biznesu i rządu. Jego ważną częścią jest sektor nauki i usług poprawiających jakość życia na równych prawach wszystkim obywatelom. Sektor non-profit obejmuje wiele różnego typu organizacji. Są to głównie szkoły, uniwersytety, laboratoria i instytuty badawcze, szpitale, organizacje opieki społecznej, stowarzyszenia obywateli i fundacje.

3. System polityczny i wartości preferowane w społeczeństwie postindustrialnym

Hierarchię zarządzania na poziomie państwa odzwierciedla przyjęty przez społeczeństwo lub narzucony mu system polityczny. W społeczeństwie postindustrialnym zalecanym systemem politycznym jest demokracja, której fundament stanowi równość wobec prawa w połączeniu z powszechnym prawem wyborczym. A. Giddens uważa, że aby dany system polityczny mógł być uznany za demokrację, musi on efektywnie realizować następujące zadania¹⁹:

- zapewnienie największej równości politycznej,
- ochrona wolności i swobód obywatelskich,
- troska o wspólne dobro,
- dbałość o potrzeby obywateli,
- stworzenie warunków dla moralnego samorozwoju obywateli,
- podejmowanie skutecznych decyzji przez reprezentantów społeczeństwa, jak rząd czy parlament, uwzględniających interesy wszystkich.

Amerykański politolog S.P. Huntington (1927–2008) udowadnia, że kraje znajdujące się na dalszych etapach rozwoju społecznego charakteryzują się wyższym poziomem demokratyzacji, a sam proces jest cykliczny.

¹⁸ Idem, *The Coming of...*, s. 26–27, 116–118, 221–222, 245–246, 332, 344, 378–379, 405; M. Kokowski, *Uniwersytet nowego humanizmu*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2015, nr 1(203), s. 17–43; K. Sauerland, *Idea uniwersytetu – aktualność tradycji Humboldta?*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2006, nr 2(28), s. 89–95.

¹⁹ A. Giddens, op. cit., s. 445.

Demokracja według Huntingtona zaczyna się bowiem końcem reżimu autorytarnego, następnie ma miejsce ustanowienie systemu demokratycznego i jego konsolidacja, co kończy się ponownym odwróceniem od demokracji. Obecnie właśnie doświadczamy odwrócenia od demokracji. Dotyczy to zwłaszcza krajów znajdujących się na niższym poziomie rozwoju społecznego i zarządzanych przez niekompetentnych przywódców, którzy chcą za wszelką cenę utrzymać władzę. Przejawia się to głównie w powrocie do systemu politycznego nazywanego biurokratycznym autorytaryzmem.

W takim systemie króluje autorytet formalny oparty na strachu, a państwo zarządzane jest przez różne kliki manipulujące opinią publiczną za pośrednictwem kontrolowanych przez nie środków masowego przekazu. Elity rządzące podkreślają potrzebę budowy państwa narodowego w celu obrony jego suwerenności przed jakimś wrogiem. Jak wyjaśnia Huntington, autorytarni władcy paradoksalnie uzasadniają swoje rządy za pomocą retoryki, w której twierdzą, że to dopiero ich rządy są prawdziwie demokratyczne lub wkrótce takimi się staną. Nowa władza stosuje także legitymizację negatywną, która polega na odwoływaniu się do niepowodzeń poprzednich rządów i podkreślaniu różnic między nowym lepszym rządem a starym gorszym.

Popularnym argumentami nowej władzy są potrzeba zwalczania niepokojów społecznych, przywrócenie rządów prawa i porządku, zmniejszenie korupcji i usunięcie nieuczciwych czy sprzedajnych polityków, dbanie o umacnianie wartości i tożsamości narodu. Przywódcy rządów autorytarnych z reguły obiecują też rozwój gospodarczy i poprawę sytuacji najbiedniejszych grup społeczeństwa dzięki wdrażanym przez nich reformom. S.P. Huntington podkreśla, że wyniki gospodarcze tych rządów, niezależnie od rzeczywistości, stale się poprawiają i są lepsze od poprzedniej władzy. W konsekwencji kraj cofa się w rozwoju społecznym i zwiększają się nierówności ekonomiczne²⁰.

Ten krótki opis biurokracji autorytarnej pokazuje, że taki system polityczny łatwiej zostanie narzucony w społeczeństwach o wysokim dystansie władzy, dużym poziomie kolektywizmu i silnym unikaniu niepewności. Przeciwnie wartości charakteryzują natomiast społeczeństwa postindustrialne, co sprzyja realizacji przez demokrację jej zadań.

W interesującym tu kontekście znany badacz tej problematyki G. Hofstede (ur. 1928) wraz ze swoimi współpracownikami wskazują,

²⁰ S.P. Huntington, *Trzecia fala demokracji*, Warszawa 2009, s. 24–31, 49–60.

że w społeczeństwach o małym dystansie władzy środkami politycznymi zmniejsza się nierówności społeczne, gdyż każdy obywatel powinien mieć równe prawa niezależnie od pozycji zajmowanej w społeczeństwie. Wynika to z promowania idei egalitaryzmu w życiu społecznym, czyli równości szans dla wszystkich. W związku z tym przywileje i oznaki statusu nie są aprobowane. Powoduje to, że rządzący próbują zachować anonimowość i rezygnują z formalnych atrybutów władzy, na przykład dojeżdżają do pracy tramwajem.

Podobnie jak w merytokracji pełnione funkcje w organizacjach i instytucjach społecznych wyznaczane są względami pragmatycznymi. Zamieszanie w skandale zazwyczaj oznacza dla rządzących koniec kariery politycznej. Ponadto w krajach o małym dystansie władzy występuje zdecentralizowany sposób podejmowania decyzji, a wprowadzenie zmian przez elity rządzące poprzedza dialog społeczny. Związane jest to z preferowaniem partycypacyjnego stylu zarządzania, który nazywany jest również demokratycznym.

W społeczeństwach o dużym poziomie indywidualizmu samorealizacja stanowi najważniejszy cel każdej jednostki. O zajmowanej pozycji w społeczeństwie decydują osobiste osiągnięcia i determinacja w dążeniu do zaspokojenia własnych potrzeb i zamierzeń, co nie przeczy współpracy w realizacji dobra wspólnego. Indywidualizm, wbrew pozorom, w przeciwieństwie do kolektywizmu sprzyja rozwojowi pozytywnego kapitału społecznego. Jest to spowodowane tym, że społeczeństwo kolektywistyczne składa się z różnych grup (my/oni), które rywalizują ze sobą oraz zapewniają swoim członkom ochronę i opiekę w zamian za lojalność. Zwiększa to na ogół poziom korupcji i nepotyzmu. W społeczeństwie indywidualistycznym podstawową cnotę stanowi swobodne wyrażanie opinii, gdyż wymiana poglądów ma moc uzdrawiającą i świadczy o chęci dojścia do prawdy. Ponownie prawa i zasady powinny być takie same dla wszystkich, dlatego dba się o przestrzeganie praw człowieka i o to, aby jednostki nie doświadczały wykluczenia społecznego.

Członkowie społeczeństw o słabym unikaniu niepewności mają duże kompetencje obywatelskie, co zwiększa ich efektywność w kontrolowaniu działań rządu. Skutkiem jest niższy poziom korupcji i nepotyzmu. Akceptowane, a nie zwalczane są protesty obywatelskie, gdyż człowiek powinien mieć znaczący wpływ na to, jak ma wyglądać jego życie, oraz należy bronić osób prześladowanych za swoje przekonania. Obywatele nie tylko interesują się polityką, lecz również w większym stopniu ufają

przedstawicielom władzy, urzędnikom państwowym i systemom prawnym. Wszelkie zasady i przepisy są w tych społeczeństwach bardziej elastyczne, a liczba praw ograniczona do niezbędnego minimum, co sprzyja szybkiemu podejmowaniu decyzji przy rozstrzyganiu spraw sądowych²¹.

Powracając do kwestii sprawiedliwości społecznej, należy podkreślić, że społeczeństwo postindustrialne nie tylko pomnaża dobro wspólne, lecz również dba o zmniejszenie różnego rodzaju nierówności między jego członkami. Oznacza to, że w przypadku społeczeństwa postindustrialnego mamy do czynienia z państwem opiekuńczym, nazywanym również państwem dobrobytu (*welfare state*). Znany badacz koncepcji państwa opiekuńczego G. Esping-Andersen (ur. 1947) wyjaśnia, że powszechnie stosowany termin państwo opiekuńcze obejmuje swym zakresem problematykę rozwiązywania kwestii społecznych i zapewnienia bezpieczeństwa socjalnego. Początkowo zakres działania państwa opiekuńczego ograniczono do zapewnienia obywatelom życia na podstawowym poziomie, czyli zaspokojenia ich minimalnych potrzeb życiowych.

Później przy rozpatrywaniu, czy dany kraj jest faktycznie państwem opiekuńczym, zaczęto uwzględniać także kwestie wspierania społecznej solidarności i uniwersalizacji partycypacji w życiu zbiorowym, czyli analizowano, czy polityka państwa nastawiona jest na zmniejszanie nierówności i zapobiega różnym formom wykluczenia społecznego. W ten sposób doszło do powstania instytucjonalnej koncepcji państwa opiekuńczego, które nie tylko nastawione jest na pomoc marginalnym i zasługującym na wsparcie grupom społecznym, lecz także interweniuje we wszystkie te obszary podziału zasobów, które są istotne dla budowania zbiorowego dobrobytu. Wraz z rozwojem społeczeństwa postindustrialnego zwiększa się bowiem presja moralna, która powoduje, że niegdyś niesankcjonowane przez społeczeństwo zachowania zaczynają być coraz częściej uznawane za nieuczciwe i niedopuszczalne.

W rezultacie w społeczeństwie postindustrialnym rośnie liczba usług publicznych dostarczanych przez rząd pod kontrolą społeczeństwa, między innymi w takich sferach jak: opieka medyczna, edukacja, ochrona wojskowa, policja i straż pożarna, ochrona środowiska i produkcja

²¹ G. Hofstede, G.J. Hofstede, M. Minkov, *Cultures and Organizations. Software of the Mind*, New York–Chicago–San Francisco–Lisbon–London–Madrid–Mexico City–Milan–New Delhi–San Juan–Seoul–Singapore–Sydney–Toronto 2010, s. 54–130, 188–231.

ekologicznej żywności, opieka nad dziećmi, kiedy ich rodzice pracują, i nad osobami starszymi²².

Przyjęcie przez społeczeństwo postindustrialne sposobu działania charakterystycznego dla państwa opiekuńczego ściśle wiąże się z wybuchem rewolucji partycypacyjnej na tym etapie rozwoju, która skutkuje rozszerzeniem się demokracji na obszary życia społecznego. Rewolucja partycypacyjna wyraża się społecznym sprzeciwem wobec biurokracji i chęcią posiadania przez ludzi wpływu na decyzje, które ich dotyczą, zarówno na te podejmowane w organizacjach, w których pracują, jak i przez państwo na różnych jego poziomach.

Po przejściu przez rewolucję partycypacyjną społeczeństwo postindustrialne staje się społeczeństwem komunalnym. D. Bell kładzie duży nacisk na to, że w systemie politycznym społeczeństwa postindustrialnego decyzje nie mogą być wymuszane przez rynek lub mających wpływy kapitalistów, a podejmowane w drodze negocjacji toczących się między prywatnymi organizacjami, przedstawicielami różnych grup społecznych a rządem. Pojawia się zatem wzrost partycypacji członków społeczeństwa w procesie podejmowania decyzji, co stanowi najważniejszą cechę społeczeństwa komunalnego. Zarządzający społeczeństwem muszą przygotować odpowiednią infrastrukturę instytucjonalną, w tym prawną, która ułatwi uzgadnianie w drodze negocjacji wspólnych kierunków działań i sposobów radzenia sobie z problemami. W ten sposób dochodzi do wykształcenia się nowego ustroju politycznego nazywanego demokracją partycypacyjną, dla którego charakterystyczne są mechanizmy plebiscytarne, jak między innymi inicjatywa, referendum czy odwołanie.

Rewolucji partycypacyjnej towarzyszy rewolucja rozszerzających się uprawnień takich członków społeczeństwa, jak przykładowo kobiety, dzieci, biedni, mniejszości etniczne. A. Toffler ten proces nazywa aktywizacją mniejszości. Wówczas prawa tych członków społeczeństwa, którzy doświadczali na ogół dyskryminacji na etapie społeczeństwa industrialnego, stają się czynnikami mającymi wpływ na alokację środków publicznych. Zdaniem D. Bella w społeczeństwie postindustrialnym mamy już bowiem do czynienia z rozszerzeniem definicji praw o roszczenia osób fizycznych jednoczących się w grupy nacisku o zapewnienie im równego traktowania jak pełnowartościowym członkom społeczeństwa.

²² G. Esping-Andersen, *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010, s. 15–16, 34–38; A. Toffler, H. Toffler, op. cit., s. 36–37, 275.

Bellowi chodzi po prostu o to, że wszyscy obywatele powinni mieć równe prawa i na tych samych zasadach uczestniczyć w życiu społecznym i politycznym, co zwiększa zapotrzebowanie na wprowadzenie mechanizmów kontroli nad działaniem państwa w tych obszarach. Zastanawia się, jak to osiągnąć, i ponownie proponuje wzrost partycypacji społeczeństwa w podejmowaniu decyzji oraz przyjęcie zasad merytokracji przy dopuszczaniu do władzy. Podkreśla, że będzie to bardzo trudne, ale bez konsensusu istnieje konflikt, a uporczywy konflikt po prostu rozrywa społeczeństwo, pozostawiając otwartą drogę do represji różnego typu i przejęcia władzy przez autokratów²³.

Podobnego zdania jest A. Toffler, gdyż postuluje wprowadzenie do ustrojów politycznych społeczeństw postindustrialnych zasady władzy mniejszości. Potrzebę wprowadzenia zasady władzy mniejszości Toffler uzasadnia tym, że wraz z utratą przez życie społeczne masowego charakteru zyskują na znaczeniu mniejszości i musi to znaleźć wyraz w konstrukcji ustroju politycznego, tak by mogły one skutecznie domagać się swoich praw. Dlatego zdaniem A. Tofflera rządzący państwem powinni zaakceptować rosnące znaczenie mniejszości, zmienić ustawodawstwo i wprowadzić dostosowane do tej sytuacji nowe rozwiązania organizacyjne, czyli stworzyć nowe instytucje polityczne. Przyjęcie tej strategii działania stanowi według niego warunek rozwoju demokracji w XXI wieku, gdyż brak odpowiednich instytucji politycznych uwzględniających głos i prawa mniejszości coraz mocniej będzie utrudniał dojście do porozumienia między różnymi częściami społeczeństwa w celu wypracowania wspólnego rozwiązania²⁴.

B. Kozuch pisze, że podstawowymi założeniami współczesnej administracji publicznej powinny być: bezpośrednia realizacja interesu publicznego lub tworzenie warunków do jego realizacji, unikanie stronnictwość, wyrównywanie szans rozwojowych grup społecznych i jednostek, realizacja polityki społecznej osadzonej w obowiązujących kanonach ustrojowych i prawnych oraz zaspokajanie potrzeb obywateli w zinstytucjonalizowany sposób. Jak widać, założenia te odpowiadają zadaniom stawianym administracji publicznej społeczeństwa postindustrialnego.

Spółeczeństwo postindustrialne w celu realizacji w sposób efektywny tych wszystkich wymienionych powyżej zadań wprowadza zasadę decentralizacji politycznej w zarządzaniu administracją publiczną.

²³ D. Bell, *The Coming of...*, s. 159–160, 269, 324, 363; idem, *Kulturowe sprzeczności...*, s. 49–50, 184, 239, 364–366.

²⁴ A. Toffler, H. Toffler, op. cit., s. 91–95; A. Toffler, *Trzecia fala*, s. 463–470.

Decentralizacja polityczna, nazywana przez A. Tofflera zasadą podziału decyzji, polega na cedowaniu władzy czy przekazywaniu zadań administracji rządowej na rzecz samorządu terytorialnego oraz delegowaniu wykonania zadań sektorom niepublicznym, to jest pozarządowemu lub prywatnemu. Toffler tłumaczy, że głównym celem wprowadzenia decentralizacji politycznej jest to, aby problemy rozwiązywane były przez osoby znające ich istotę. Toffler podkreśla, że wzrost liczby decyzji podejmowanych na szczeblu lokalnym wymaga zwiększenia zakresu kompetencji urzędników niższych szczebli administracji publicznej. Przypomina również, że źle przeprowadzona decentralizacja może sprzyjać wykształceniu się tyranii lokalnej i wzrostowi korupcji na szczeblu samorządu terytorialnego²⁵.

Podsumowanie

Na kanwie powyższych rozważań społeczeństwo postindustrialne jawi się jako kraina szczęśliwości, w której wszyscy wspólnie pracują nad pomnożeniem dobra wspólnego, kierując się następującymi zasadami.

Po pierwsze, wiedza daje dostęp do władzy, gdyż społeczeństwo postindustrialne stanowi merytokrację. Pozycja społeczna zależy od pracowitości i chęci skorzystania z ofert systemu edukacyjnego. Edukacja jest bezpłatna oraz równo dostępna dla wszystkich członków społeczeństwa. Zadaniem państwa są zapewnienie i pilnowanie otwartego dostępu do elit rządzących każdemu, kto chce się uczyć i doskonalić swoje postępowanie, poprzez opracowanie obiektywnie sformułowanych, uczciwych i bezstronnych procedur obsadzania stanowisk w sektorze publicznym.

Po drugie, osoby podejmujące decyzje, czyli dysponujące władzą, są nie tylko profesjonalistami, lecz także osobami przekładającymi dobro wspólne nad interes własny. Przedstawiciele sektora nauki wyznaczają kierunki polityki państwa i przygotowują strategie ich osiągnięcia. Obowiązuje niezależność sektora nauki od rządu i biznesu, która przejawia się w wolności nauczania i prowadzenia badań.

Po trzecie, nierówności społeczne są zwalczane, a obywatele mają kontrolę nad wydatkowaniem środków publicznych, gdyż mamy do czynienia z państwem opiekuńczym. Obowiązującym systemem politycznym jest demokracja partycypacyjna. Obywatele na tych samych

²⁵ B. Kożuch, op. cit., s. 36; A. Toffler, *Trzecia fala*, s. 296–299, 476–479; M. Zawicki, *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011, s. 54.

zasadach uczestniczą w życiu społeczeństwa, a decyzje dotyczące przyszłości społeczeństwa są z nimi konsultowane. Powszechna jest decentralizacja polityczna w zarządzaniu administracją publiczną, co zwiększa efektywność zarządzania.

PRINCIPLES OF ORDER IN POST-INDUSTRIAL SOCIETY WITH REGARD TO THE PUBLIC SECTOR

Summary

The aim of this article is to identify the main principles for how the public sector functions in a post-industrial society. The research method adopted was a meta-analysis of the results of research by various authors on the issues of managing the development of post-industrial society. The subject of the meta-analysis was primarily literature in the field of knowledge management, development economics and new growth theories.

The post-industrial society presented in the article appears as a land of happiness, where everyone works together to multiply the common good, guided by the following principles: knowledge gives access to power because post-industrial society is a meritocracy; social standing depends on diligence and willingness to take advantage of the offers of the educational system; the role of the state is to provide and safeguard open access to the ruling elite for anyone who wishes to learn and improve their conduct by developing objectively formulated, fair and impartial procedures for filling public sector positions.

Decision-makers, i.e. those who have power, are not only professionals but also people who put the common good before self-interest. Representatives of the science sector set the directions of state policy and prepare strategies for achieving them. The science sector is independent of government and business, which is manifested in the freedom of to teach and conduct research.

Social inequalities are being tackled and citizens can monitor the spending of public funds, since we are dealing with a welfare state. The prevailing political system is participatory democracy. Citizens participate in the life of society on an equal footing, and decisions about the future of society are consulted with them. Political decentralization in the management of public administration is common.

Keywords: post-industrial society – public administration – education

LITERATURA

Bell D., *Kulturowe sprzeczności kapitalizmu*, Warszawa 1998.

Bell D., *The Coming of Post-Industrial Society*, New York 1976.

Cameron C., Neal L., *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Warszawa 2004.

- Domański H., *Stratyfikacja a system społeczny w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2009, nr 71(2).
- Domański H., *Struktura społeczna*, Warszawa 2004.
- Drucker P.F., *Spoleczeństwo pokapitalistyczne*, Warszawa 1999.
- Drucker P.F., *Zarządzanie w XXI wieku*, Warszawa 2000.
- Esping-Andersen G., *Trzy światy kapitalistycznego państwa dobrobytu*, Warszawa 2010.
- Giddens A., *Socjologia*, Warszawa 2006.
- Hofstede G., Hofstede G.J., Minkov M., *Cultures and Organizations, Software of the Mind*, New York–Chicago–San Francisco–Lisbon–London–Madrid–Mexico City–Milan–New Delhi–San Juan–Seoul–Singapore–Sydney–Toronto 2010.
- Huntington S.P., *Trzecia fala demokratyzacji*, Warszawa 2009.
- Jantóń-Drozdowska E., Majewska M., *Social Capital as a Key Driver of Productivity Growth of the Economy: Across-countries Comparison*, „Equilibrium. Quarterly Journal of Economics and Economic Policy” 2015, nr 10(4).
- Kokowski M., *Uniwersytet nowego humanizmu*, „Zagadnienia Naukoznawstwa” 2015, nr 1(203).
- Kozyr-Kowalski S., *Socjologia, społeczeństwo obywatelskie i państwo*, Poznań 2004.
- Kożuch B., *Zmiany w formach zatrudnienia administracji samorządowej szczebla podstawowego*, „Zarządzanie Publiczne” 2009, nr 1(5).
- Kwieciński Z., *Sprawiedliwa nierówność czy niesprawiedliwa równość? Implikacje edukacyjne*, „Nauka” 2007, nr 4.
- Leś T., *Koncepcje mądrości w filozofii Sokratesa, Platona i Arystotelesa*, Kraków 2016.
- Majewska E., *Corruption and Social Capital Development*, „Zarządzanie Publiczne” 2013, nr 3(23).
- Majewska M., Jantóń-Drozdowska E., *Metaanaliza motywatorów zwiększających produktywność pracownika wiedzy*, „Marketing i Rynek” 2016, nr 3.
- Młodawska J., *Japonia. Państwo a sektor prywatny*, Warszawa 1999.
- Mysior R., *Stratyfikacja i spójność statusowa w środowisku miejskim i wiejskim na przykładzie miasta i powiatu tarnowskiego*, „Zeszyty Naukowe Małopolskiej Wyższej Szkoły Ekonomicznej w Tarnowie. Prace z zakresu zarządzania” 2013, nr 22(1).
- Penc J., *Podstawy nowoczesnego zarządzania. Projektowanie warunków rozwoju i strategii organizacji*, Łódź 2005.
- Penc J., *Zachowania organizacyjne w przedsiębiorstwie. Kreowanie twórczego nastawienia i aspiracji*, Warszawa 2011.
- Pietrański Z., *Znakomici szefowie i podwładni. O zmiennych czynnikach powodzenia*, Warszawa 1994.
- Rawls J., *Teoria sprawiedliwości*, Warszawa 2009.
- Sauerland K., *Idea uniwersytetu – aktualność tradycji Humboldta?*, „Nauka i Szkolnictwo Wyższe” 2006, nr 2(28).
- Szczepański J., *Elementarne pojęcia socjologii*, Warszawa 1972.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii. T. 2, Filozofia nowożytna do roku 1830*, Warszawa 1990.
- Toffler A., *Szok przyszłości*, Poznań 1998.
- Toffler A., *Trzecia fala*, Poznań 2006.
- Toffler A., Toffler H., *Budowa nowej cywilizacji. Polityka trzeciej fali*, Poznań 1999.
- Wnuk-Lipiński E., *Socjologia życia publicznego*, Warszawa 2005.
- Zawicki M., *Nowe zarządzanie publiczne*, Warszawa 2011.

MATEUSZ KOWALEWSKI*

Geneza i rozwój koncepcji wolności gospodarczej w ujęciu historyczno-prawnym

Wprowadzenie

Wolność gospodarcza to temat, który od wielu lat jest przedmiotem ożywionej dyskusji. U jej podstaw, w różnych okresach, leżały trudności z określeniem (zdefiniowaniem) wolności gospodarczej i jej pozycji w danym państwie.

Trwające setki lat przemiany ustrojowe powodowały zmiany gospodarcze, którym towarzyszyły problemy natury prawnej. Problematyka wolności gospodarczej wiąże się z kształtowaniem stosunków między różnymi podmiotami funkcjonującymi na terytorium państwa, a zwłaszcza z odnoszeniem się państwa jako instytucji do przedsiębiorców. Wolność gospodarcza wywiera istotny wpływ na współczesne państwa, prowadząc niejednokrotnie do zmiany ich modelu organizacyjnego. Z tego powodu powstają pytania: czym jest wolność gospodarcza?, jaka była jej ewolucja?, jaki jest stosunek państwa do wolności gospodarczej?, a także na ile wolność gospodarcza *de facto* jest „wolnością” i co to oznacza?

Istotna w związku z tak określonym celem badawczym niniejszego opracowania jest analiza historyczna związana z przedmiotem wolności gospodarczej.

* Mateusz Kowalewski, mgr, Urząd Miasta Szczecin, e-mail: mateusz.kowalewski.usz@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-0996-8432>.

1. Początki idei wolności gospodarczej

Geneza wolności gospodarczej ma swój początek wraz z historią ekonomii jako nauki oraz nowoczesnym państwem. Jednak sam zamysł wolności gospodarczej pojawiał się dużo wcześniej, tyle że nie był określony w sposób występujący współcześnie. Zachowując odpowiednią chronologię i wykazując, że koncepcja ta pojawiała się od dawna, należy przywołać fakt, że już około 500 lat p.n.e. w Chinach, filozof chiński Lao Tsy napisał *Księgę drogi [dao] i cnoty [de]*¹. Nie jest to typowy traktat, są to aforystyczne uwagi, które dają wgląd w ciekawe koncepcje polityczne i gospodarcze, znane nam współcześnie. Choćby kluczowa dla *dao* zasada niedziałania (*wu wei*), która została opisana później przez myślicieli liberalnych jako *laissez faire*, czyli pozwolić, by się czyniło samo w gospodarce rynkowej, bez ingerencji aparatu państwowego. Jest w tym zawarta również koncepcja „niewidzialnej ręki rynku”, o której pisał w XVIII w. A. Smith czy współcześni ekonomiści, tacy jak L. Balcerowicz².

Jednak pozostawiając historię chińską i skupiając się na historii bliższej naszej cywilizacji, można stwierdzić, że choć liberalizm rozumiany jako szeroko pojęta filozofia wolności jest ideą w pełni nowożytną, to niektóre jego wątki można odnaleźć w starożytności³. W tym rozumieniu liberalizm nowożytny może być uważany za spadkobiercę proroków hebrajskich, nauczycieli i filozofów przedsokratejskich, którzy podkreślali wagę indywidualności człowieka, wyzwolenia osoby spod dominacji grupy i wyzwolenia z kajdan nakładanych przez różne autorytety⁴. Wyraźnie wybrzmiewają w tym sposobie myślenia wczesne początki koncepcji szeroko pojętej wolności.

Samo pojęcie „ekonomia” pojawiło się już w starożytnej Grecji na początku IV w. p.n.e., a jego autorem był Ksenofont (ok. 430 p.n.e. – ok. 354 p.n.e.), grecki generał, pisarz i filozof, który w latach 394 – 371 p.n.e. napisał dzieło *Oikonomikos*. W pracy tej wyznaczył zakres zainteresowań ekonomii, obejmujący gospodarstwo domowe jako własność i jego zarządzanie. Mimo to Ksenofont nie stworzył nowej nauki, nazywanej

¹ A. Nowak, *Między ładem a niewolą. Krótka historia myśli politycznej*, Kraków 2020, s. 15.

² *Ibidem*, s. 16.

³ W. Kwaśnicki, *Ekonomia klasyczna – spojrzenie z innej perspektywy*, „*Ekonomista*” 1998, nr 5–6, s. 2.

⁴ *Ibidem*.

dzisiaj ekonomią, niemniej są to z pewnością pierwsze załączki formowania się tej dziedziny⁵.

Natomiast koncepcja wolności gospodarczej już w scharakteryzowanej, konkretnej formie, była rozważana przez filozofów takich jak Platon czy Arystoteles. Platon uważał, że dobro publiczne należy przedkładać nad dobro prywatne, a dążenie do pomnażania własności prywatnej przyczynia się do demoralizacji i osłabienia społeczeństwa, dlatego też do obowiązków klasy rządzącej zaliczał regulowanie stosunków związanych z własnością prywatną⁶. Jego zdaniem zapobiegłoby to konfliktom między egoistycznymi interesami jednostki a dobrem państwa. Uważał, że państwo powinno planować, ingerować i sprawować kontrolę nad wszystkimi dziedzinami działalności gospodarczej. Platon propagował wczesne idee interwencjonizmu państwowego, choć jednocześnie nie wskazywał środków realizacji przypisywanej państwu roli⁷.

W przeciwieństwie do Platona Arystoteles był zwolennikiem systemu własności, która jest prywatna, jednak jej użytkowanie może stać się wspólne. Sam to opisywał w taki sposób: „[j]eśli każdy troszczy się o swoje, to ludzie nie będą sobie robić wzajemnie zarzutów i więcej też wytworzą, gdy każdy dla własnej korzyści pracuje, a przy spożywaniu plonów kierować się będzie szlachetnością w myśl przysłowia: między przyjaciółmi wszystko wspólne”⁸. Dodatkowo uważał również, że brak prywatnej własności uniemożliwia praktykowanie wybranych cnót, takich jak szczodrość, których warunkiem jest uprzednie posiadanie pewnych dóbr⁹. Jednak warto podkreślić, iż zarówno rozważania Platona, jak i Arystotelesa za podstawę miały poszukiwanie złego środka dla społeczeństwa. Jednoznacznie można stwierdzić, że koncepcja wspólnego dobra i u Platona, i u Arystotelesa nie miała nic wspólnego z kolektywizacją według myśli K. Marksa, ponieważ według filozofów greckich, każde społeczne działanie w życiu publicznym oraz

⁵ M. Bochenek, *Początki ekonomii akademickiej w Europie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 64(1), s. 155.

⁶ A. Szczap, *Rodzina w poglądach wybranych filozofów*, „Wychowanie w Rodzinie” 2013, t. 7, nr 1, s. 20.

⁷ Szczegółowy opis platońskiej myśli filozoficznej zob. B. Dembiński, *Teoria idei: ewolucja myśli platońskiej*, Katowice 1999, s. 12.

⁸ Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 2006, s. 50.

⁹ M. Jendrzeczek, *Idee sprawiedliwości oraz własności w interpretacji Platona i Arystotelesa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 236, s. 16.

gospodarczym powinno być oparte na najwyższych ludzkich cnotach¹⁰. Poszukując odpowiedniego ładu społecznego, filozofia często ocierała się o kwestie gospodarcze, które były od zawsze inherentnie powiązane z życiem człowieka. Także klasyczna myśl ekonomiczna korzystała z dorobku starożytnych myślicieli. Na przykład jako prekursora idei walki konkurencyjnej i samooczyszczającego się rynku, rozwiniętej przez klasyków, często wymienia się m.in. Heraklita¹¹.

Pojawienie się chrześcijaństwa i instytucji Kościoła wywarło znaczący wpływ na wszelkie elementy życia ludzi, a ewolucja stosunków na linii państwo–Kościół wyrażona została w rozwoju patrystycznej i scholastycznej myśli ekonomicznej¹². Hierarchowie Kościoła uznawali, że własność prywatna stoi w sprzeczności z porządkiem naturalnym. Głosili przy tym pogląd, iż wszyscy ludzie powinni pracować i nawet bogactwo nie zwalnia od pracy, a dobra gospodarcze są własnością wszystkich ludzi i właściciel jest tylko zarządzającym, na którym ciążyą zobowiązania wobec innych. Uważali nadto, że moralnym obowiązkiem posiadających więcej dóbr jest jałmużna na rzecz biednych, a ówczesne instytucje utrzymujące porządek ekonomiczno-polityczny i społeczny powinny regulować działania ułomnej natury ludzkiej. Państwo powinno zatem interweniować i wdrażać reformy społeczne, które zmusiłyby bogatych do wypełniania powinności wobec biednych¹³.

W piśmiennictwie podkreśla się, że we wczesnym średniowieczu pojawiła się konieczność odejścia od wyrażanych dotychczas poglądów o równości i wspólnocie posiadania, czego efektem było uznanie prywatnej własności oraz różnic majątkowych i społecznych za zgodne z naturą. Wyrazem tych zmian były poglądy ekonomiczne św. Tomasza z Akwinu, które przyczyniły się do znaczących przemian w kwestii gospodarczej¹⁴. Uważał on, że kwestią fundamentalną w gospodarczym obrocie są sprawiedliwe wzajemne świadczenia i usługi. Ich zadaniem jest oddanie każdemu należnej mu własności, a tym samym jej poszanowanie, zarówno gdy chodzi o zdrowie i majątek, jak i o życie rodzinne, sławę oraz szacunek¹⁵. Na tej podstawie przedstawiciele władzy

¹⁰ A. Nowak, op. cit., s. 62.

¹¹ W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2000, s. 46.

¹² Z. Gazda, *Szkice z dziejów myśli ekonomicznej*, Kielce 2002, s. 42.

¹³ Ibidem.

¹⁴ D. Miłaszewicz, *Retrospektywne ujęcie roli państwa w gospodarce w myśli ekonomicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 66(3), s. 184.

¹⁵ Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna. Sprawiedliwość*, t. 18, tłum. F.W. Bednarski, London 1970, s. 182.

zobowiązani są do wyrównania tak poszczególnym jednostkom, jak ich zespołom tego, co im się prawnie należy od państwa, np. za wykonaną pracę, za sprzedaż pewnych dóbr itp. Dlatego cechą wyróżniającą sprawiedliwość od innych cnót jest właściwy jej przedmiot, określający to wyrównanie, które komuś prawnie przysługuje za wykonaną usługę. Zatem uprawnienie jest przedmiotem sprawiedliwości¹⁶.

Wyjaśniając te powody, św. Tomasz z Akwinu niejako reaktywował własność prywatną, której funkcjonowanie w czasach starożytnych było podstawą aktywności społeczeństwa. Zaaprobowanie przez niego własności prywatnej dawało początek przyszłym zmianom w poglądach Kościoła na sprawy gospodarcze¹⁷. Mimo takich poglądów na temat własności prywatnej, popierał on jednak regulowanie jej przez państwo w sytuacji, gdy posiadacz pewnej nadwyżki dóbr materialnych, ponad stan niezbędny i konieczny do życia, nie stawia jej do dyspozycji potrzebujących. Według niego w takim przypadku państwo powinno wykorzystać swoją siłę, a zabraną nadwyżkę własności przekazać potrzebującym¹⁸.

Rozwój idei wolności gospodarczej jest procesem historycznym. W tym kontekście warto zaznaczyć, że kapitalizm to długi ewolucyjny proces. To nie tylko to, co związane jest z rewolucją przemysłową, lecz także zmiany w świadomości ludzi. Jej początków należy szukać w późnym średniowieczu, a więc w okresie życia właśnie św. Tomasza z Akwinu. W piśmiennictwie przyjmuje się, że jest to wiek XIII. Okres ten nazwany jest okresem osobliwym w rozwoju intelektualnym człowieka, intelektualnym stanem alfa¹⁹. Za przełom w tym rozwoju intelektualnym uznać można podpisanie w 1215 r. przez króla Anglii Jana bez Ziemi Wielkiej Karty Swobód. *Magna Carta* była podpisywana przez niemalże wszystkich królów Anglii w następnych stuleciach²⁰. Wtedy to, po raz pierwszy w historii cywilizacji, ograniczona została władza królewska na rzecz społeczeństwa. Znajdujemy w *Magna Carta* takie deklaracje króla jak: „[ż]aden człowiek wolny nie może być pojmany ani uwięziony, pozbawiony mienia, wyjęty spod prawa, wygnany lub w jakikolwiek sposób ciemniony i ani przeciwko niemu nie wystąpimy,

¹⁶ Ibidem, s. 8.

¹⁷ D. Miłaszewicz, op. cit.

¹⁸ Ibidem, s. 185.

¹⁹ W. Kwaśnicki, *Wyjątkowość rozwoju gospodarczego Europy Zachodniej i jej droga do kapitalizmu*, Wrocław 2016, s. 6.

²⁰ Ibidem.

ani nikogo nie wysłamy inaczej, aniżeli na mocy prawomocnego wyroku wydanego przez jemu równych według prawa krajowego”²¹. Kolejno: „nikomu nie sprzedamy, nie zaprzeczemy i nie odroczy my, ani prawa, ani wymiaru sprawiedliwości”²². Król nie miał też prawa nakładania dodatkowych podatków bez zgody opodatkowywanych. W następnych wiekach zakres swobód i wolności stale, choć bardzo powoli, poszerzał się w Anglii²³. Jak wykazują powyższe przykłady, geneza wolności gospodarczej znanej nam aktualnie, kiełkowała praktycznie od początku myśli nad państwem, społeczeństwem i polityką. Filozofowie od starożytności zajmowali się pojęciem własności i posiadania oraz aspektów z nimi związanych. Wśród nich należy wymienić możliwość korzystania z rzeczy i pozyskiwania z niej korzyści. Z tą różnicą, że w wymiarze współczesnej definicji wolność gospodarcza nie mogła być jeszcze ujmowana²⁴. Głównym powodem jest fakt, że państwo nowoczesne wraz z jego instytucjami, sądownictwem i z jednolitą polityką gospodarczą, podporządkowującą procesy gospodarcze jakimś celom politycznym, jednoznacznie pojawiają się dopiero z chwilą ukształtowania monarchii absolutnych oraz ich doktryną ekonomiczną zwaną merkantylizmem²⁵. O wolności gospodarczej można zatem zacząć rozmyślać dopiero od chwili, gdy państwo ze swoimi instytucjami zaczęło tworzyć infrastrukturę gospodarowania i tym samym zagrażać wolności.

2. Narodziny liberalnej idei wolności gospodarczej

W drugiej połowie XVI w. w wiodących prym gospodarczych państwach Europy Zachodniej za sprawą rosnących w siłę kupców i rzemieślników zaczęły wysuwać się idee i formy wczesnokapitalistyczne, u podstaw których leżała głównie wolność przemysłu i handlu, a którą później zaczęto również nazywać wolnością działalności gospodarczej²⁶. W międzyczasie,

²¹ H. Wajs, *Wielka Karta Swobód z 1215 roku*, w: *Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. 2, pod red. H. Wajsa, R. Witkowskiego, Warszawa 2008, s. 30.

²² Ibidem.

²³ W. Kwaśnicki, *Wyjątkowość rozwoju...*, s. 6.

²⁴ A. Szafranski, *Konstytucyjna wolność gospodarcza na tle historii idei i gospodarki*, Warszawa 2019, s. 5.

²⁵ Ibidem.

²⁶ M. Magdziarczyk, *Wolność działalności gospodarczej – od idei do zasady ustrojowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 349, s. 136.

na przełomie wieków XVI i XVII, doszło do rozszerzenia przez absolutystycznych władców systemu silnego oddziaływania państwa na gospodarkę, zwanego merkantylizmem. Idea merkantylistyczna, ściśle związana z kwestiami polityki gospodarczej, tworzona była z myślą o przedsiębiorcach i handlowcach, którzy zazwyczaj zajmowali się promowaniem własnych interesów i kierując się motywem zysku, wykorzystywali rząd do zapewnienia sobie wielu przywilejów, dzięki którym powstawały warunki do tworzenia monopolu i dyktowania wyższych cen²⁷. Tym samym taka polityka prowadziła do ubożenia społeczeństwa. Państwo natomiast w tamtym okresie uważało za swoje zadanie podejmowanie działań mających na celu popieranie przemysłu rodzimego, poprzez wskazywanie wyrobów, które przynosiły największe zyski, oraz ułatwianie ich produkcji drogą nakładania wysokich ceł na gotowe towary przywożone do kraju i zwalniania od cła towarów wywożonych. Merkantylizm handlowy, obecny w Anglii czy Holandii, wykorzystywał w swojej polityce ekonomicznej instrumenty użyteczne w handlu zagranicznym, zwłaszcza protekcjonizm celny i popieranie polityki kolonialnej, wspierające krajową produkcję, aktywne kształtowanie gustów czy dążenie do samowystarczalności w zakresie surowców strategicznych i żywności. Ponadto, co jest charakterystyczne dla wszystkich ówczesnych koncepcji polityki ekonomicznej, popierano politykę pronatalistyczną. Francuska wersja polityki ekonomicznej łączy się z nazwiskiem J. Colberta. Colbertyzm polegał na popieraniu krajowego przemysłu, budowie infrastruktury technicznej i wspieraniu działań, sprzyjającym polityce propopulacyjnej, poprzez np. zasiłki dla rodzin wielodzietnych, wianowanie biednych przy zakazie emigracji i przymusie pracy²⁸. Te działania spowodowały, że merkantylizm stał się wyrazem silnego protekcjonalizmu państwowego, prowadzącego do uciążliwego nadzoru nad życiem gospodarczym oraz stanowiącego źródło ograniczania przez państwo prywatnej inicjatywy w handlu i rzemiośle²⁹. Za polityką merkantylną i monarchią absolutną przemawiały poglądy niektórych wpływowych filozofów epoki: we Francji J. Bodina i w Anglii T. Hobbesa³⁰.

Reakcją na to była koncepcja wolności gospodarczej, która pojawiała się w pracach przedstawicieli fizjokratyzmu, liberalizmu gospodarczego

²⁷ D. Miłaszewicz, op. cit., s. 185.

²⁸ S. Czaja, *Historia gospodarki i gospodarowania*, Głogów 2020, s. 38.

²⁹ K. Kłosowicz-Torobrek, *Idea merkantylizmu we współczesnej gospodarce*, „Studia i Prace WNEiZ US”, nr 51/3, s.178.

³⁰ W. Tatarkiewicz, *Historia filozofii*, t. 2, Warszawa 2014, s. 69.

oraz ekonomii klasycznej jako krytyka wobec merkantylizmu oraz nadmiernej ingerencji gospodarki w państwach rządzonych absolutystycznie³¹. Samo pojęcie wolności gospodarczej pojawiło się w twórczości angielskich prekursorów liberalizmu i ekonomii klasycznej, za których uważa się, m.in. W. Petty'ego, J. Locke'a czy D. Northa. Natomiast jeśli chodzi o francuskich fizjokratów, za czterech głównych przedstawicieli tego nurtu uważa się: F. Quesnaya, G.F. Le Trosne'a, P.-P.L. de la Rivière'a, oraz A. Turgota. Ich program ekonomiczny zawierał trzy hasła: wolność, własność, bezpieczeństwo³².

Fizjokraci uważali, że podstawą bogactwa narodów nie są kruszce, ale ziemia, dzięki której rolnictwo uzyskuje tzw. produkt netto. Wyłącznie wytwarzanie produktu netto miało prowadzić do wzrostu dobrobytu. Pozostałe elementy gospodarki wprawdzie uznawane były za potrzebne, ale na gruncie przetwarzania bądź dystrybuowania dobra wytworzonego w wyniku działalności rolniczej³³. Wobec tego rzemiosło, handel i przemysł miały nie przyczyniać się w zasadniczy sposób do wzrostu dobrobytu. Dla koncepcji wolności gospodarczej nie były istotne rozważania fizjokratów o pochodzeniu bogactwa, lecz ich przekonanie, że to głównie monopolistycznie zorganizowana gospodarka hamuje naturalny rozwój, szczególnie rolnictwa. Tym samym konieczność wolności handlu stała się hasłem politycznym³⁴.

Stosunek regulacji prawnej do wolności gospodarczej został zapoczątkowany przez wyżej wspomnianego Turgota, uznawanego za ojca pierwszej prawnej deklaracji wolności, którą to nazywany został edykt znoszący cechy z 1776 r.: „[w]szystkie profesje są wolne, nie ma przywilejów. Prawo pracowania jest własnością każdego człowieka, najpierwszą, najświętszą, najbardziej wolną od ograniczeń ze wszystkich”³⁵. Dokument ten został poprzedzony edyktem z 1774 r.³⁶, który stanowił o wolności handlu zbożem. Edykt z 1776 r. natomiast zakładał w pierwszym artykule wolność handlu i rękodzieła i jednocześnie znosił przywileje cechowe. Ten rewolucyjny akt prawny spowodował

³¹ D. Sypniewski, *Wolność gospodarcza*, w: *Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej: monografia prawnicza*, pod. red. D. Sypniewskiego, U. Legierskiej, A. Małkowskiej, Ryki 2016, s. 13.

³² K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 99.

³³ A. Szafrński, op. cit., s. 10.

³⁴ Ibidem.

³⁵ E. Abramowski, *Pisma, pierwsze zbiorowe wydanie dzieł treści filozoficznej i społecznej*, t. 3, Warszawa 1927, s. 456.

³⁶ K. Strzyczkowski, op. cit., s. 100.

tak silny opór zwolenników monopolizacji, że edykt został zniesiony, a sam Turgot pożegnał się wkrótce z urzędem. Przełom został jednak uczyniony, a zakonserwowany układ wkrótce całkowicie rozbiła rewolucja francuska³⁷. Ideę wolności gospodarczej wspierała we Francji myśl filozoficzna (tak jak w przypadku idei merkantylnizmu), do której odwoływali się fizjokraci.

W tym samym czasie w Wielkiej Brytanii podobną myśl jak fizjokraci reprezentował jeden z najbardziej znanych empirystów J. Locke. Był on przekonany, że stanem naturalnym człowieka jest wolność, a prawami przyrodzonymi są prawo do życia, wolności i własności³⁸. W konsekwencji w życiu politycznym domagał się zniesienia ograniczeń wolności gospodarczej. Argumentacja Locke'a na rzecz własności prywatnej głosi konieczność prywatyzacji dóbr wspólnych, nie określa jednak, kto, w jakim zakresie i na jakich warunkach ma prawo zawłaszczyć owe dobra³⁹. Wiedząc, że musi istnieć własność prywatna, trzeba również mieć na uwadze, jak legalnie zostać jej właścicielem. Punktem wyjścia jest koncepcja samo-własności. Każdy człowiek dysponuje własnością swej osoby, twierdził Locke. Będąc właścicielem siebie, automatycznie jest też właścicielem wytworów własnej aktywności, posiadaczem owoców swojego trudu, a więc praca jego ciała i dzieło jego rąk słusznie należą do niego⁴⁰.

Fizjokraci uważali, że funkcjonowaniem gospodarki rządzą prawa natury, które ludzie mogą odkrywać i poznawać. Ten naturalny porządek powinien być oparty na własności prywatnej, jest lepszy od regulacyjnej działalności państwa, dlatego też jedyna rola państwa polegać powinna na prowadzeniu polityki pozostawiania spraw własnemu biegowi. Fizjokraci podnosili argument, że aby móc kierować gospodarką poprzez nakazy i regulacje, państwo musiałoby znać dokładnie wszelkie motywy działania jednostek⁴¹. Jednak to nie aparat państwowy, ale poszczególne jednostki wiedzą najlepiej, co jest dla nich dobre, a wolna konkurencja jest napędem działalności gospodarczej i pozwala ustalić najlepszą cenę. Dla społeczeństwa będzie najbardziej korzystne, jeśli poszczególne jednostki kierować się będą w swoim postępowaniu własnym interesem, ponieważ interes indywidualny każdego człowieka jest

³⁷ A. Szafrński, op. cit., s. 10.

³⁸ J. Szpak, *Historia gospodarcza*, Warszawa 2007, s. 106.

³⁹ K. Haremska, *Po pierwsze przeżyć: studia z filozofii liberalizmu*, Kraków 2011, s. 22.

⁴⁰ J. Locke, *Dwa traktaty o rządzie*, t. 2, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992, s. 181.

⁴¹ D. Miłaszewicz, op. cit., s. 188.

w przypadku gospodarki opartej na wolnym rynku zgodny z interesem ogólnym społeczeństwa⁴². Osiemnastowieczni ekonomiści, dostrzegając niedomagania merkantylistycznej polityki gospodarczej, opowiadali się nie tylko za „uszczerpieniem” uprawnień państwa, lecz także za niczym nieskrępowaną swobodą działania rynku i za wolnością prowadzenia działalności gospodarczej⁴³. Powstawała więc w ten sposób idea *laissez faire*, która doprowadzić miała do wzrostu produkcji i sprawnego rozwoju gospodarczego. Co do samej genezy określenia *laissez faire*, to utrwaliło się ono, gdy główny doradca Ludwika XIV – J.B. Colbert zorganizował spotkanie z zaproszonymi przedsiębiorcami. Colbert był przekonany, że tylko regulacje gospodarcze mogą zapewnić państwu pomyślność finansową. Kiedy podczas spotkania spytał wytwórców, co może dla nich zrobić, jeden z nich nazwiskiem Legendre odpowiedział: *Laissez-nous faire* (proszę tylko nie przeszkadzać)⁴⁴. Od tego zajścia utrwaliło się to pojęcie w doktrynie jako wolność dla jednostki w wymiarze społeczno-ekonomicznym.

Polska myśl fizjokratyczna miała swoje uwarunkowania odmienne od francuskich, dojrzewała w całkowicie inny sposób ze względu na odmienną sytuację geopolityczną kraju. Dlatego też S. Staszic uważał, że najrozsądniejszym rozwiązaniem fizjokratyzmu będzie przerobienie go na własny sposób – poświęcając więcej uwagi rolnictwu i koniecznej potrzebie ograniczenia własności ziemskiej z naciskiem na poddaństwo chłopów⁴⁵. Zupełnie odwrotnie niż oryginalni fizjokraci Staszic (podobnie jak Kołłątaj) podkreślał rolę państwa w rozwoju przemysłu i górnictwa, nie stwarzając tym samym warunków dla wolnego rynku. Dlatego fizjokratyzm tak zaimplementowany do warunków rodzimych zyskał w Polsce na popularności. W polskim wydaniu dążył do wzmocnienia władzy królewskiej przeciw anarchii i nierządowi, domagał się przeprowadzenia reform w rolnictwie w celu unowocześnienia⁴⁶. Jednak, jak wiadomo, próby reform zakończyły się dwoma rozbiorami, przerywając ciągłość polskiej kultury prawnej na ponad 120 lat. Od tej pory główne spory dotyczyły nie spraw gospodarczych i regulacji

⁴² Ibidem.

⁴³ B. Danowska-Prokop, *Od liberalnej do keynesowskiej wizji państwa*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 176, s. 43.

⁴⁴ A. Rand, *Kapitalizm: nieznany ideał*, Poznań 2013, s. 224.

⁴⁵ M. Indan-Pykno, *Fizjokratyzm oczami polskich przedstawicieli myśli polityczno-prawnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 2011, vol. 58, nr 2, s. 123.

⁴⁶ Ibidem, s. 129.

prawnych, lecz zagadnienia odzyskania niepodległości. Okres największej eksploatacji kapitalizmu i rozwoju myśli wolności gospodarczej Polskę zupełnie ominął. Sprawa regulacji prawnych i koncepcji gospodarczych stała się ponownie przedmiotem polskich dyskusji dopiero po 1918 r.⁴⁷

3. Wolność gospodarcza w ujęciu ekonomii klasycznej

Fizjokratyzm był kierunkiem ideowym w gospodarce, który powstawał w atmosferze francuskiego oświecenia. Kontekst polityczny i doktrynalny we Francji w XVIII w. musi być postrzegany w tym ujęciu jako całość. Podstawy ideologiczne gruntownych przemian dawała twórczość wielkich myślicieli Oświecenia, zwłaszcza zaś poglądy wyrażane przez J.J. Rousseau, Monteskiusza w jego dziele *O duchu praw*, Voltaire'a i za jego pośrednictwem – J. Locke'a⁴⁸. To wtedy zaczęto coraz częściej i wyraźniej akcentować koncepcję praw człowieka w odwołaniu do prawa natury, rozpatrywanym w duchu indywidualizmu i z jednoznacznym podkreśleniem znaczenia wolności. Postulat fizjokratów dotyczący wolności gospodarczej miał więc swoje uzasadnienie w poglądach filozoficznych, coraz bardziej dominujących w Europie⁴⁹. Jak wiadomo ze źródeł historycznych, intelektualny klimat, problemy społeczne i gospodarcze Francji końca XVIII w. w zderzeniu z monarchią absolutną doprowadziły do wybuchu społecznego, który przeszedł do historii pod nazwą rewolucji francuskiej.

26 sierpnia 1789 r. rewolucyjna Konstytuanta przyjęła Deklarację praw człowieka i obywatela. Ten jeden z najważniejszych aktów prawnych w dziejach prawodawstwa Starego Kontynentu, stał się początkiem nowożytnego urzeczywistniania się idei demokracji w Europie. Deklaracja ta nie zawiera dosłownego zapisu wolności gospodarczej, ale stanowi manifestację wolności już przez treść art. 1: „Ludzie rodzą się i pozostają wolni i równi w swych prawach. Różnicowania społeczne mogą być oparte wyłącznie na pożytku powszechnym”⁵⁰. Bardziej

⁴⁷ A. Szafrński, op. cit., s. 12.

⁴⁸ K. Trzeciński, *Początki nowożytnego obywatelstwa w Europie – obywatel państwa i katalog jego praw w dokumentach Rewolucji Francuskiej*, „Studia Europejskie” 2005, nr 2, s. 68.

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Art. 1 Deklaracji praw człowieka i obywatela z 26 VIII 1789 roku, <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> (dostęp: 12 II 2021).

szczegółowo odnosi się do własności art. 17 Deklaracji, w myśl którego: „[...] własność jest prawem nietykalnym i świętym, nikt nie może być go pozbawiony, z wyjątkiem przypadku, gdy wymaga tego konieczność publiczna prawnie uznana, pod warunkiem słusznego i wypłaconego z góry odszkodowania”⁵¹.

W podobnym brzmieniu powstają dwa następujące po sobie akty prawne rangi ustawowej przyjęte w 1791 r. Pierwszym z nich jest dekret Allarda z 1791 r.⁵² Przepis art. 7 tego dekretu stanowił, iż: „[k]ażdy może prowadzić działalność gospodarczą lub wykonywać zawód, rzemiosło lub działalność handlową, które uważa za słuszne; jest jednak zobowiązany do zapłacenia podatku, płacąc go w wysokości określonej według ustalonych zasad oraz do zachowywania się zgodnie z już istniejącymi regulacjami policyjnymi lub takimi, które zostaną ustanowione”⁵³. Dekret Allarda zawierał zatem deklarację wolności gospodarczej i zarazem był nawiązaniem do uchylonego dekretu Turgota z 1776 r. Uzupełnieniem dekretu była ustawa Le Chapeliera z 1791 r.⁵⁴

Ostatnim istotnym skutkiem rewolucji francuskiej, który warto wskazać, jest konstytucja jakobińska z 1793 r.⁵⁵ Konstytucja ta nigdy nie weszła w życie, miała przede wszystkim charakter polityczny. Niemniej jednak zawierała deklarację wolności gospodarczej, stając się zarazem pierwszym dokumentem rangi konstytucyjnej na świecie deklarującym wolność gospodarczą. Warto zaznaczyć, że ograniczone podmiotowo gwarancje zakazujące pozbawiania mienia bez wyroku sądowego formułowały także akty przedkonstytucyjne, w szczególności Wielka Karta Swobód z 1215 r., w której zakaz uwięzienia, pozbawienia mienia czy wyjęcia spod prawa bez wyroku sądowego dotyczył wszystkich ludzi wolnych, co w praktyce odnosiło się do niewielkiej części społeczeństwa. Dopiero w XVII w. rozszerzono zakres jej obowiązywania i uznano, że wszyscy ludzie są wolni w rozumieniu Karty⁵⁶. Przełomowym wydarzeniem, przyczyniającym się do przyspieszenia zmian gospodarczych była Rewolucja Wspaniała z 1688 r., nazywana też Rewolucją Chwalebą.

⁵¹ Ibidem, art. 17.

⁵² K. Strzyczkowski, op. cit., s. 100.

⁵³ A. Szafrński, op. cit., s. 13.

⁵⁴ K. Strzyczkowski, op. cit.

⁵⁵ M. Maj, *Historia narodowa jako element wsparcia republikanizmu francuskiego w XIX w.* (J. Michelet, E. Quinet, E. Lavisse), Poznań 2016, s. 33.

⁵⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, w: *Własność w prawie i gospodarce*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Wrocław 2017, s. 12.

Reakcją na dążenia ówczesnego króla Anglii Jakuba II do wprowadzenia rządów absolutnych było zaproszenie, przez opozycjonistów króla, Wilhelma Orańskiego do interwencji⁵⁷. Po inwazji w listopadzie 1688 r. Wilhelm opanował Anglię niemalże bez walki. Na jego stronę szybko przeszły główne siły królewskie, a Jakub II uciekł do Francji. Córkę Jakuba II, Marię i jej męża Wilhelma III Orańskiego uznano 23 lutego 1689 r. za parę panującą, a parlament przyjął w grudniu 1689 r. prawa ograniczające kompetencje władcy – tzw. Kartę Praw (Kartę Swobód). Anglia jako pierwszy kraj w Europie weszła w etap szybkiego rozwoju współczesnego parlamentaryzmu. Król nie mógł nakładać podatków bez zgody parlamentu, również bez zgody parlamentu podatki nie mogły być zwiększane. W Kartie Praw zawarto postulat częstszego zwoływania sesji parlamentu, wprowadzenia wolności słowa oraz debat, jak również postulat powoływania na sędziów przysięgłych ludzi uczciwych, którzy nie są stronnikami monarchy⁵⁸. Rewolucja Wspaniała otworzyła drogę do szybkiego rozwoju gospodarczego opartego na przedsiębiorczości, wynalazczości i dbałości o interes własny. Bez Rewolucji Wspaniałej i Karty Praw nie byłoby rewolucji przemysłowej końca XVIII w. Ta atmosfera intelektualnego przyzwolenia na poszerzenie zakresu wolności i aktywności człowieka i praktycznego wdrażania zasad rynkowych znalazła podatny grunt po drugiej stronie Oceanu Atlantyckiego, w Stanach Zjednoczonych Ameryki⁵⁹. Symbolem tego jest podpisanie 4 lipca 1776 r. Deklaracji Niepodległości, oraz zawarcie Konstytucji w 1787 r. Drugie zdanie z Deklaracji Niepodległości stanowi: „[u]ważamy następujące prawdy za oczywiste: że wszyscy ludzie stworzeni są równymi, że Stwórca obdarzył ich pewnymi nienaruszalnymi prawami, że w skład tych praw wchodzi życie, wolność i swoboda ubiegania się o szczęście”⁶⁰.

Prawdziwym jednak protoplastą wolności gospodarczej, myślicielem kluczowym dla liberalizmu gospodarczego i jego głównej idei, czyli wolności gospodarczej, jest A. Smith⁶¹. Jeden z twórców szkoły klasycznej, rozważając pojęcie własności, podchodził do niej od strony korzeni jej powstania i sposobów zabezpieczenia. Uważał, że własność

⁵⁷ W. Kwaśnicki, *Wyjątkowość rozwoju...*, s. 6.

⁵⁸ Ibidem.

⁵⁹ Ibidem.

⁶⁰ Deklaracja Niepodległości złożona 4 VII 1776 r. przez przedstawicieli Stanów Zjednoczonych Ameryki na Generalnym Kongresie, <http://www.kolousa.wssm.edu.pl/res/deklaracja.pdf> (dostęp: 7 III 2021).

⁶¹ A. Smith opisał ideę działania rynku szczegółowo w: *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*, t. 1, Warszawa 1954.

wynika z prawa naturalnego, lecz nie jest ona prawem przyrodzonym i trwałym wiecznie⁶². Zaistniała, ponieważ była użyteczna, a jej potrzeba była skutkiem ograniczoności zasobów, charakterystycznej dla świata, w którym funkcjonuje człowiek. Ograniczoność ta usprawiedliwiała własność prywatną i nadawała jej sens. Gdyby człowiek żył w świecie obfitości dóbr, istnienie własności prywatnej byłoby nieuzasadnione⁶³. Smith, dostrzegając problemy państwa, doszedł do wniosku, że wszelkie przywileje, koncesje, monopole, cła, subwencje eksportowe i importowe wpływały negatywnie na gospodarkę i uniemożliwiały osiągnięcie indywidualnych korzyści, gdyż podnosiły cenę produktu ponad cenę naturalną⁶⁴. Ograniczenie ekonomicznych i prawnych kompetencji państwa generowało korzyści dla gospodarki oraz poszczególnych jednostek, ponieważ sprawnie działający rynek zapobiegał nieuzasadnionym wyżynom cen i podatków, a także był gwarancją nie tylko dla optymalnego wykorzystania zasobów w interesie całego społeczeństwa, lecz także optymalnej produkcji, pełnego zatrudnienia oraz uczciwego podziału wytwarzanego bogactwa⁶⁵. Interes własny i dążenie do poprawy swojego położenia są potężnymi bodźcami, które wpływają na gospodarkę i społeczeństwo. Biorąc pod uwagę wszystkie te rozważania na temat wolności gospodarczej, powstała autorska teoria Smitha o niewidzialnej ręce rynku. Sam autor w swoim dziele o *Badaniu nad naturą i przyczyną bogactwa narodów* tak to pojęcie definiował: „[k]ażdy człowiek stara się, jak tylko może, aby użyć swego kapitału w wytwórczości krajowej oraz tak pokierować tą wytwórczością, ażeby jej produkt posiadał możliwie największą wartość, przeto każdy człowiek pracuje z konieczności nad tym, by dochód społeczny był jak największy [...], a gdy kieruje wytwórczością tak, aby jej produkt posiadał możliwie największą wartość, myśli tylko o swym własnym zarobku, a jednak w tym, jak i w wielu innych przypadkach, jakaś niewidzialna ręka kieruje nim tak, aby zdążył do celu, którego wcale nie zamierzał osiągnąć. Społeczeństwo zaś, które wcale nie bierze w tym udziału, nie zawsze na tym źle wychodzi. Mając na celu swój własny interes, człowiek często popiera interesy społeczeństwa skuteczniej niż wtedy, gdy zamierza im służyć rzeczywiście”⁶⁶.

⁶² U. Zagóra-Jonszta, *Adam Smith o własności*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 401 (Ekonomia), s. 615.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ B. Danowska-Prokop, op. cit., s. 45.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ A. Smith, op. cit., s. 45–46.

Zadaniem państwa, według Smitha, było więc zagwarantowanie niezakłóconego wykonywania wolności gospodarczej przez jednostki. Tak powstał termin „stróż nocny” jako zwrot określający zakres kompetencji państwowych. Smith w porównaniu z wcześniejszymi myślicielami nie tylko stwarzał idee, które uważał, że powinny być wdrożone, lecz również wskazywał narzędzia, które miałyby te funkcje urzeczywistniać. Narzędziem służącym do określenia tak rozumianej funkcji była policja gospodarcza czy administracyjna⁶⁷.

Koncepcje Smitha w ówczesnej Europie oznaczały rewolucję w spojrzeniu na rzeczywistość gospodarczą i rolę państwa. Stworzył on program ekonomii politycznej dokonującej przewrotu. Chodziło bowiem o całkowite oddanie w ręce wolnego rynku zarządzania potrzebami społecznymi⁶⁸. Warto jednak podkreślić, iż wolność gospodarcza według Smitha nie jest tożsama z samowolą lub anarchią gospodarczą. Swoboda jednostki w dążeniu do realizacji własnych celów gospodarczych nie może naruszać wolności innych osób. Swoboda przedsiębiorczości wymaga pewnych reguł, np. gwarantujących prywatną własność oraz pewność umów. Bez tego przedsiębiorcy nie mogą swobodnie podejmować decyzji gospodarczych, a więc nie ma wolności gospodarczej⁶⁹.

Postulaty, jakie wysuwał w stosunku do polityki gospodarczej, były zawsze oparte na analizie empirycznej wynikającej z dokonywanych przez niego obserwacji. Nie starał się udowodnić, że system wolnorynkowy jest doskonały, wykazywał natomiast względne zalety tego systemu w porównaniu z alternatywnymi systemami gospodarczymi. Uświadamiał sobie przy tym, że system *leseferystyczny* stwarza jedynie przesłankę, a nie kompletny program osiągnięcia maksimum społecznego dobrobytu⁷⁰.

Kontynuatorami zainicjowanego przez Smitha nurtu badawczego, głoszącego idee wolnego handlu, zrównoważonego budżetu i pieniądza opartego na złocie, byli tacy dziewiętnastowieczni ekonomiści jak D. Ricardo, T. Malthus czy J.S. Mill⁷¹. Częstym ciągiem myślowym jest następująca kolejność – Smith jako wielki twórca analizy ekonomicznej,

⁶⁷ C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995, s. 21.

⁶⁸ A. Szafrński, op. cit., s. 17.

⁶⁹ P. Opala, A. Rzońca, *Ile wolności gospodarczej?*, Warszawa 2008, s. 10.

⁷⁰ D. Miłaszewicz, op. cit., s. 190.

⁷¹ W. Kwaśnicki, *Ekonomia klasyczna...*, s. 1.

Ricardo jako wielki porządkujący idee Smitha i kodyfikujący jego teorię, Jevons, Menger i Walras jako twórcy teorii powiązanych z ideą Smitha⁷².

Chociaż idea wolności gospodarczej na początku XIX w. zaczęła zdecydowanie przodować w programie politycznym rządów w Wielkiej Brytanii, to wolność handlu nie była już tak oczywista⁷³. Po wojnach napoleońskich okazało się, że nienaruszona Wielka Brytania dysponuje znacznymi nadwyżkami produkcyjnymi, których nie jest w stanie wchłoniąć ani rynek wewnętrzny, ani też powojenna Europa. Oprócz tego, na Wyspy docierało tańsze rosyjskie zboże i powodowało obniżenie cen żywności⁷⁴. Bilans handlowy okazał się ujemny, a najrozsądniejszym rozwiązaniem dostrzeżanym przez rząd i parlament było podniesienie ceł i tym samym wprowadzenie polityki protekcjonizmu celnego. Był to powrót do obecnej już w merkantylizmie ochrony własnej gospodarki⁷⁵. Prawnie zakaz importu zboża został ujęty w tzw. Corn Laws z 1815 r. W reakcji na ich uchwalenie powstała Liga przeciwko Ustawom Zbożowym, której przewodzili angielscy przedstawiciele liberalizmu. Formacja ta odniosła polityczne zwycięstwo dopiero w wyniku klęski głodu w Irlandii w 1849 r. Katastrofa była tak znaczna, że dalsze utrzymywanie ograniczeń w wwozie żywności wydawało się niecelowe. W rezultacie Corn Laws zostały zniesione na dłuższy czas – do kryzysów gospodarczych końca XIX w., w wyniku czego w Europie w latach 1850–1870 nastąpiła era wolnego handlu⁷⁶.

Docenienie pracy, jej racjonalnego podziału jest niezaprzeczalnym dorobkiem myśli ekonomii klasycznej. Równie ważnym dziedzictwem liberalizmu ekonomicznego jest nadanie szczególnego znaczenia własności i wolności gospodarczej jako gwarancji autonomii jednostki wobec państwa. Etyczne założenia ekonomii klasycznej były jednak wysoce wątpliwe i z pewnością przyczyniły się do kryzysu tej idei pod koniec XIX w., a także do marksistowskich reakcji na niesprawiedliwość. Docenienie pracy i wolności jednostki nie zawsze były jednoznaczne z szacunkiem dla człowieka i jego godności⁷⁷.

⁷² Ibidem.

⁷³ J. Szpak, op. cit., s. 115.

⁷⁴ A. Szafrąński, op. cit., s. 18.

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ J. Myszczyński, *Wpływ protekcjonistycznej polityki celnej na koncentrację i rozwój przemysłu ciężkiego na przykładzie branży stalowej w Niemczech*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 2(57), s. 44.

⁷⁷ A. Szafrąński, op. cit., s. 20.

4. Wolność gospodarcza od XIX w. do czasów współczesnych

Wyjaśniając terminologię pojęć, które pojawiają się w pracy, w ramach dookreślenia należy zaznaczyć, że myśl liberalna, z której wywodziła się myśl neoklasyczna, od początku szczególnie silnie akcentowała indywidualizm. Natomiast wraz z rozprzestrzenianiem się doktryny liberalnej, zaczęło również pojawiać się coraz więcej nurtów o wzajemnie sprzecznych założeniach, np. co do roli państwa w obrocie gospodarczym⁷⁸. Jako przykład może posłużyć wspomniany wcześniej J.S. Mill, który uważał się za liberała, jednak jego poglądy w wielu punktach były bliższe socjalistom niż myśli klasycznej. Analogiczna sytuacja była we Francji czy w Stanach Zjednoczonych, gdzie szczególnie po wielkim kryzysie gospodarczym w latach 30. XX w. liberalizm zaczął przypominać socjalizm z jego koncepcją państwa opiekuńczego⁷⁹. Okazało się, że sam liberalizm jest trudny do zdefiniowania z kilku powodów. Jeden z nich leży w samych ludziach, którzy uważali się za liberałów, ponieważ odrzucali oni wszelkie dogmaty na rzecz pragmatycznego podejścia do problemów społecznych, ale różnie rozkładając akcenty odnośnie do istoty liberalizmu⁸⁰. Drugi, o wiele bardziej złożony, powód to obserwowane w ostatnich dziesięcioleciach przywłaszczenie terminu liberalizm przez wielu socjalizujących myślicieli i działaczy (zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych) – przyczyniło się to do całkowitego pomieszania poglądów dotyczących np. roli rządu w procesie gospodarczym⁸¹. Dlatego warto rozróżnić pojęcia liberała w sensie europejskim od liberała w sensie amerykańskim. To, co w Europie zazwyczaj nazywa się liberalizmem, a co było w Stanach Zjednoczonych Ameryki powszechnym i praktycznym zwyczajem do końca XIX w., nie jest liberalizmem w sensie amerykańskim w czasach współczesnych. Zdaniem L. von Misesa, słowo liberalizm jest adekwatne do określenia ruchu umysłowego, politycznego i społecznego, którego podstawowym celem jest propagowanie zasad wolnego rynku, ograniczonego rządu i wolności indywidualnej⁸².

⁷⁸ G. Węgrzyn, *Wolność jednostki i jej wpływ na procesy gospodarcze i społeczne z perspektywy neoklasyków*, „Studia Ekonomiczne” 2005, nr 34, s. 38.

⁷⁹ Ibidem.

⁸⁰ W. Kwaśnicki, *Historia myśli liberalnej*, Warszawa 2000, s. 7.

⁸¹ Ibidem.

⁸² Ibidem, s. 8.

Rozwój koncepcji wolności gospodarczej oraz niespotykanego we wcześniejszych epokach w jakiegokolwiek cywilizacji szybkiego wzrostu dobrobytu w Europie Zachodniej, jaki obserwujemy w ostatnich 250 latach, od czasów rewolucji przemysłowej, świadczy o wyjątkowości Europy⁸³. Bardzo często wskazując na przyczyny tej osobliwości, podkreśla się rolę innowacyjności, postępu technologicznego w uzyskaniu przewagi Europy. To niewątpliwie prawda, bo Europejczycy wykazywali się znacznie większą skutecznością w przemienianiu wynalazków w innowacje, służące poprawie bytu ludzi⁸⁴.

Mimo wielu zalet okresu kapitalistycznego w XIX w. pojawiła się opozycyjna myśl ekonomiczna. W okresie natężonych negatywnych zjawisk społecznych, wynikających m.in. z rozwoju kapitalistycznej produkcji przemysłowej, w myśli ekonomicznej obok sektora prywatnego stworzonego przez liberalizm, pojawił się również sektor publiczny, którego rzeczywiste tworzenie zapoczątkowano ingerencją państwa w sferze socjalnej. Problem ten dotyczył większości krajów, w których rozwijały się kapitalistyczne stosunki produkcji, będąc pożywką do powstania antagonistycznych poglądów dotyczących roli państwa w gospodarce. Jeszcze w czasie „wszechpanowania” szkoły klasycznej pojawili się jej krytycy, dostrzegający ujemne strony rewolucji przemysłowej. Zapoczątkowali oni proces tworzenia nowego poglądu na stosunki kapitalistyczne⁸⁵. Tak pisał o tym jeden z najistotniejszych pionierów krytycznej myśli wobec własności gospodarczej K. Marks: „o ile ekonomia polityczna jest burżuazyjna, czyli rozpatruje ustroj kapitalistyczny, nie jako historycznie przejściowy stopień rozwojowy, lecz przeciwnie, jako absolutną i ostateczną postać produkcji społecznej, może pozostać nauką tylko dopóty, dopóki walka klasowa pozostaje w stanie utajonym lub przejawia się tylko w osobnych zjawiskach”⁸⁶. Pierwszym z krytyków koncepcji wolności gospodarczej był J.Ch. Simonde de Sismondi. Nie odrzucał on ustroju kapitalistycznego, jednak atakował najsilniejszy argument szkoły klasycznej, a więc zaprzeczał istnieniu prawa rynku i dostrzegał pojawiające się kryzysy nadprodukcji oraz związane z tym bezrobocie⁸⁷. Sprzeciwiał się także zasadom liberalizmu gospodarczego

⁸³ W. Kwaśnicki, *Wyjątkowość...*, s. 3.

⁸⁴ Ibidem.

⁸⁵ D. Miłaszewicz, op. cit., s. 193.

⁸⁶ K. Marks, *Kapitał*, t. 1, Warszawa 1951, s. 10.

⁸⁷ A. Kardas, *Sismondowska interpretacja nierówności a współczesne koncepcje*, w: *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców. T. 1. Wzrost, rozwój i polityka*

i uważał, że naprawą zła wyrządzonego przez system kapitalistyczny ma zająć się państwo, które na drodze interwencji powinno bronić biednych przed bogatymi, słabych przed silnymi, zapewnić należyty podział dochodów, przywrócić równowagę popytu i podaży⁸⁸. Funkcje państwa miały zapewnić przede wszystkim eliminację konfliktów i zapewnić harmonię społeczną. Pomimo pewnej nierealności jego propozycji dotyczących zmian w samym systemie kapitalistycznym można powiedzieć, że był on pierwszym świadomym interwencjonistą, wyznaczającym państwu ważną rolę w życiu gospodarczym.

Zdecydowanie dalej w swojej krytyce stosunków kapitalistycznych posunęli się typowi przedstawiciele socjalizmu. Początkowo proponowali oni zastąpienie kapitalizmu nowym porządkiem gospodarczym w rozumieniu C.H. de Saint-Simona i jego uczniów albo w rozumieniu zdecentralizowanego socjalizmu utopijnego⁸⁹. Saint-Simon, nawiązując do idei platońskich, głosił konieczność nierewolucyjnego przejścia do nowego ustroju i wskazywał na znaczącą rolę państwa w jego tworzeniu i umacnianiu. Funkcja ta miała polegać zwłaszcza na wychowywaniu społeczeństwa, nie tylko poprzez przemianę świadomości prowadzącą do poprawy moralnej i materialnej życia społecznego, lecz także na podjęciu planowania społeczno-gospodarczego⁹⁰. Uważając pracę za najistotniejszy czynnik produkcji, proponowano, by państwo zagwarantowało pracę jednym, stosowało przymus pracy w stosunku do innych oraz doprowadzało do podziału dochodu społecznego zgodnego z wkładem pracy. Opowiadając się za centralizacją władzy państwowej, nurt ten początkowo nie negował istnienia własności prywatnej, jednak z czasem wysunięto postulat likwidacji praw dziedziczenia własności⁹¹. We wszystkich państwach Europy Zachodniej i Ameryki Północnej rozwój społeczny z końca XIX w. wymuszał na liberałach skłanianie się ku lewicy. Nastąpiła istotna ewolucja rządów liberalnych. Pojawieniu się znanego hasła radykałów „nie ma wroga na lewicy” towarzyszyła zwiększająca się popularność idei socjalnego liberalizmu⁹². W sferze gospodarczej francuscy liberałowie pozostawali nadal konserwatystami,

gospodarcza, pod red. E. Gruszeńskiej, K. Karpińskiej, A. Protasiewicz, Białystok 2018, s. 36.

⁸⁸ Ibidem, s. 37.

⁸⁹ D. Miłaszewicz, op. cit., s. 193.

⁹⁰ J.E. Grabowski, *Saint-Simon: utopia – filozofia industrializm*, Warszawa 1936, s. 80.

⁹¹ Ibidem, s. 51.

⁹² W. Kwaśnicki, *Historia myśli...*, s. 49.

np. podobnie jak amerykańscy liberałowie z czasów prezydentury T.W. Wilsona byli niechętni wobec trustów i wielkiego kapitału. Zbliżenie z socjalistami nie pociągało początkowo za sobą uznania postulowanych przez socjalistów praw socjalnych i porzucenia systemu wolnej konkurencji⁹³. Podejmowano próby regulowania tendencji socjalnych, np. we Francji w 1884 r. premier Jules François Ferry w parlamentarnym przemówieniu zgodził się z ideą pomocy państwa dla klas uboższych poprzez organizowanie ubezpieczeń społecznych, domagał się jednak, by ubezpieczenia pozostały dobrowolne, a składki nie stały się przymusem, nabierając charakteru podatku⁹⁴. Pod wpływem coraz popularniejszych idei socjalistycznych (Fabianie w Wielkiej Brytanii, socjaldemokraci w Niemczech, idee Marksa i Engelsa) zmieniały się zarówno praktyka rządzenia, jak i interpretacje podstawowych zasad liberalizmu – idea wolności gospodarczej w XIX w. zaczęła się dewaluować.

Co do wymienionego wcześniej K. Marksa, to był on po T. Morusie i J. Rousseau pierwszym powszechnie rozpoznawalnym myślicielem, który z problematyki „społecznej”, czyli z ekonomicznych nierówności oraz biedy uczynił centralny aspekt całej swojej twórczości⁹⁵. Socjalizm marksowski, kontynuując krytykę kapitalizmu i podstaw szkoły klasycznej, wskazywał również na nierealność części postulatów socjalizmu utopijnego. Marks nie zarzucał kapitalizmowi niesprawiedliwości społecznej jak wcześniejsi krytycy wolnego rynku, lecz obwinał ten system o autodestrukcyjną skłonność do upadku ze względu na wewnętrzne sprzeczności⁹⁶. Głównym czynnikiem powodującym wewnętrzne sprzeczności w kapitalizmie były według tego twierdzenia relacje pomiędzy pracą a kapitałem. Uznając pracę za jedyny wartościotwórczy czynnik produkcji, marksiści podkreślali znaczenie klasy robotniczej, której dziejową misją było obalenie kapitalizmu oraz zbudowanie na naukowych podstawach nowego ustroju – komunizmu.

Twórca marksizmu, krytycznie nastawiony do kapitalizmu, negował prawo rynku Sayera i uważał, że powracające kryzysy nadprodukcji są cechą liberalnej gospodarki kapitalistycznej, w której rozwój nie jest świadomie kierowany przez państwo. Odrzucił on kapitalistyczny system z uwagi na to, że bez potrzeby nakładał na robotników coraz większe obciążenia,

⁹³ Ibidem, s. 50.

⁹⁴ Ibidem.

⁹⁵ M. Lipowicz, *Idea sprawiedliwości w myśli Karola Marksa*, „IDEA. Studia nad strukturą i rozwojem pojęć filozoficznych” 2014, nr 26, s. 98.

⁹⁶ Ibidem, s. 99.

był niestabilny i kryzysogenny, uniemożliwiał samorealizację jednostek i odmawiał wartości życiu wspólnotowemu. Ostatecznie, kapitalizm nie znalazł uznania w oczach Marksa dlatego, że – według niego – osiągalny był już ustrój bardziej racjonalny, bardziej stabilny i mniej uciążliwy⁹⁷. Jednocześnie jednak, nie odrzucając w swoim modelu założenia konkurencyjności rynków z dużą liczbą drobnych przedsiębiorstw, podkreślał, że w walce konkurencyjnej wyłaniają się wielkie przedsiębiorstwa wykorzystujące swoją siłę monopolową na rynkach i potęgujące rozdźwięk pomiędzy popytem a podażą⁹⁸. Twierdził, że rozwój społeczny będzie możliwy dopiero wtedy, gdy wewnętrzne sprzeczności kapitalizmu zostaną usunięte na drodze socjalistycznej rewolucji tworzącej nowe stosunki produkcji, oparte nie na prywatnej, ale społecznej własności środków produkcji. Faktem, że nie jest możliwe pokojowe przejście od kapitalizmu do socjalizmu, marksiści uzasadniali silną pozycją państwa kapitalistycznego broniącego interesów właścicieli środków produkcji⁹⁹.

Aby dobrze zrozumieć okoliczności przemian gospodarczych w tym okresie, należy uwzględnić, iż dynamiczne zmiany w gospodarce światowej na przełomie XIX i XX w. wywarły znaczący wpływ na stosunki demograficzne i społeczne. W krajach uprzemysłowionych pod wpływem postępu medycyny, upowszechnienia szczepień, wzrostu poziomu higieny, rozwoju ubezpieczeń społecznych i ochrony zdrowia, zmniejszyła się umieralność, zwłaszcza wśród dzieci¹⁰⁰. W Anglii przeciętna długość życia wzrosła z 40 do 50 lat, a w Skandynawii osiągnęła 56 lat. W rezultacie utrzymała się eksplozja demograficzna, zapoczątkowana w poprzednim okresie. Ludność świata, którą w połowie XIX w. szacowano na 1,2 mld, na początku XX w. przekroczyła 1,6 mld osób¹⁰¹. W latach 1870–1914 z Europy wyemigrowało około 35 mln osób, a więc doszło do mechanizmów społecznych, które wcześniej nie występowały na taką skalę, co miało znaczący wpływ na rozwój gospodarczy. Bardzo wzrosły także wewnątrzkontynentalne ruchy ludności. Okręgi przemysłowe Europy Zachodniej wchłonęły rzeszę imigrantów wędrujących za chlebem z Europy Środkowej i Wschodniej¹⁰². Przy tak

⁹⁷ P. Tarasiewicz, *Marksistowska koncepcja sprawiedliwości*, w: *Sprawiedliwość – idee a rzeczywistość: przyszłość cywilizacji Zachodu*, pod red. P. Jaroszyńskiego et al., Lublin 2009, s. 112.

⁹⁸ Ibidem.

⁹⁹ D. Miłaszewicz, op. cit., s. 194.

¹⁰⁰ J. Kaliński, *Historia gospodarcza XIX i XX wieku*, Warszawa 2004, s. 113.

¹⁰¹ Ibidem.

¹⁰² Ibidem.

znaczącej polaryzacji społeczeństwa, coraz mocniej dzielącego się na klasę robotniczą i burżuazyjną, doktryna Marksa trafiła na podatny grunt. Wolność gospodarcza zaczęła kojarzyć się pejoratywnie, w takim tonie opisywał to w swoim najważniejszym dziele sam Marks, który przemawiał przez znaczną część klasy robotniczej, kierując zarzuty pod adresem właścicieli prywatnych przedsiębiorstw: „przeraża was to, że chcemy znieść własność prywatną. Ale w waszym dzisiejszym społeczeństwie własność prywatna jest zniesiona dla dziewięciu dziesiątych jego członków; istnieje ona właśnie dzięki temu, że nie istnieje dla dziewięciu dziesiątych. Zarzucacie więc nam, że chcemy znieść własność, której koniecznym warunkiem jest wyzucie z własności olbrzymiej większości społeczeństwa. Słowem, zarzucacie nam, że chcemy znieść waszą własność. Tego istotnie chcemy. Z chwilą, gdy ustaje możliwość przeistaczania pracy w kapitał, w pieniądź, w rentę gruntową, krótko mówiąc, w dającą się zmonopolizować potęgę społeczną, tzn. z chwilą, gdy własność osobista nie może się już przeistoczyć we własność burżuazyjną, z tą chwilą – oświadczacie – osobowość zostaje zniesiona. Przyznajecie zatem, że przez osobowość rozumiecie jedynie osobowość burżuazji, burżuazyjnego właściciela i nikogo więcej. A ta osobowość istotnie ma być zniesiona. Komunizm nie odbiera nikomu władzy za-właszczania produktów społecznych, odbiera tylko władzę ujarzmiania cudzej pracy za pomocą tego zawłaszczania”¹⁰³.

Efektom tych napięć była wielka rewolucja bolszewicka w Rosji, na czele której stanął W. Lenin, twórca leninizmu. Rewolucja wybuchła oddolnie. Rozpoczęła się od niepokoju z udziałem piotrogrodzkich robotników i kobiet, demonstrujących przeciwko brakom w zaopatrzeniu i rosnącym cenom chleba. Do rewolty przyłączył się miejscowy garnizon¹⁰⁴. Rewolucja przyszła również z okopów I wojny światowej i z rosyjskich wsi. Porządek państwowy się rozpadł, żołnierze nie popierali już lojalnie reżimu. Bolszewicy potrafili się skutecznie obejść z masowymi protestami, ponieważ odrzucili wszelkie założenia ideologiczne i po prostu wyrażali nastroje ulicy. Liberałowie tymczasem, rozwiązując wiosną 1917 r. policję i zwalniając ze służby lokalnych gubernatorów, sami pozbyli się instytucji, z których pomocą mogliby budować swoją republikę¹⁰⁵. Lenin wykorzystał szansę, którą stworzyła

¹⁰³ K. Marks, F. Engels, *Manifest Partii Komunistycznej*, Warszawa 2007, s. 11.

¹⁰⁴ F. Gańczak, J. Baberowski, *Potworna katastrofa. Rewolucja bolszewicka i wojna domowa w Rosji*, „Biuletyn IPN” 2017, nr 10, s. 3.

¹⁰⁵ *Ibidem*.

próżnia władzy. Wprowadził tym samym nowy porządek oparty na proletariacie, jedynej słusznej myśli partii i zupełnej likwidacji wolności gospodarczej¹⁰⁶. Priorytetem stało się w jego polityce zniesienie własności prywatnej jako źródła sprzeczności i konfliktów społecznych. Niemniej idea kierowniczej roli partii, w szczególności połączona z leninowską tezą o najślabszym ogniwie kapitalizmu i tradycjami rosyjskiego maksymalizmu, niosła w sobie zapowiedź totalizmu. Im bowiem większe trudności piętrzyły się na drodze do komunizmu, tym potężniejsza władza partii wydawała się być konieczną i uzasadnioną¹⁰⁷. Pokłosiem rewolucji bolszewickiej było m.in. późniejsze wprowadzenie na blisko 100 lat socjalizmu w całej wschodniej Europie oraz zniesienie całkowitej wolności gospodarczej, traktowanej wręcz jako jedno z najgorszych przestępstw. Sam Stalin określał doktrynę leninizmu jako marksizm epoki imperializmu i rewolucji proletariackiej. Ścisłej mówiąc, leninizm to teoria i taktyka rewolucji proletariackiej w ogóle, teoria i taktyka dyktatury proletariatu w szczególności¹⁰⁸. Działalność Marksa i Engelsa przypada na okres przedrewolucyjny (przed rewolucją proletariacką), kiedy nie było jeszcze rozwiniętego imperializmu. Był to czas przygotowywania proletariuszy do rewolucji, a rewolucja proletariacka nie była jeszcze w praktyce bezpośrednio nieunikniona. Leninizm należy określić jako dalsze rozwinięcie marksizmu, ponieważ posiada wyjątkowo bojowy i rewolucyjny charakter¹⁰⁹.

Początki XIX w. to nie tylko czas narodzin ekonomii drobnomieszczańskiej i idei socjalizmu, to także okres krystalizowania się myśli ekonomicznej związanej z krytyką ekonomii klasycznej. Nurt ten, nazywany historyzmem, zarzucał szkole klasycznej uniwersalizację praw ekonomicznych na wszystkie gospodarki, bez względu na ich zróżnicowanie i stopień historycznego rozwoju¹¹⁰. Główna teza szkoły historycznej głosiła, że tylko w przypadku rozwiniętych państw kapitalistycznych (np. Anglii) i tylko na odpowiednim podłożu kulturowo-historycznym doktryna szkoły klasycznej znajduje uzasadnienie. Poglądy autorów zaliczanych do szkoły historycznej nie były jednolite, ale miały jeden wspólny korzeń. Były nim zagadnienia dotyczące polityki gospodarczej,

¹⁰⁶ J. Drygalski, J. Kwaśniewski, *(Nie)realny socjalizm*, Warszawa 1992, s. 71.

¹⁰⁷ Ibidem.

¹⁰⁸ J. Stalin, *O podstawach leninizmu, wykłady wygłoszone na Uniwersytecie im. Swierdłowa w początku kwietnia 1924 roku*, Warszawa 1949, s. 4.

¹⁰⁹ Ibidem.

¹¹⁰ D. Miłaszewicz, op. cit., s. 195.

czyli roli państwa w gospodarce. Historyzm w wydaniu niemieckim uznawał państwo za promotora wszelkiego rozwoju, dlatego też głosił podporządkowanie zagadnień gospodarczych silnej władzy, która stosowałaby narodową politykę gospodarczą odpowiednią do warunków historycznych i właściwości danego narodu¹¹¹.

W międzyczasie pojawiła się teoria ekonomiczna J.M. Keynesa, zawarta przede wszystkim w *Ogólnej teorii zatrudnienia, procentu i pieniądza*. Uważał on, że istotnym elementem działalności gospodarczej jest zmienność i niepewność, przed których pewnymi rodzajami podmioty gospodarcze nie są w stanie się zabezpieczyć, ze względu na koszty zdobycia wystarczających informacji¹¹². Te rodzaje niepewności są ważnym usprawiedliwieniem dla stosowania polityki makroekonomicznej, której głównym celem powinno być usunięcie nadmiernego ciężaru wynikającego ze zmienności i niepewności¹¹³. Bardziej szczegółowe propozycje odnośnie do polityki gospodarczej w teorii Keynesa dotyczyły bezpośredniego oddziaływania państwa na proces inwestowania oraz utrzymania stabilnych stóp procentowych w celu zmniejszenia zmienności i niepewności. Keynes, badając przyczyny wielkiego kryzysu, dowodził, że same mechanizmy wolnego rynku są niewystarczające do powstrzymania wzrostu bezrobocia i cyklicznego załamania koniunktury¹¹⁴. Dlatego według niego państwo jako największy aktor na scenie gospodarczej powinno wziąć na siebie obowiązek pobudzania produkcji, głównie poprzez zwiększanie wydatków publicznych, tj. aktywne zarządzanie popytem. Po drugiej wojnie światowej keynesizm stał się doktryną ekonomiczną krajów zachodnich. Do końca lat 60. ubiegłego wieku rządy zwiększały swoją obecność w gospodarce. Rosły wydatki państwa, a w konsekwencji podatki. Coraz więcej pieniędzy przeznaczano na walkę z bezrobociem i programy socjalne. Wzrost podatków prowadził do wzrostu kosztów produkcji, ten natomiast owocował wzrostem cen i inflacji¹¹⁵.

Zaakceptowanie krzywej Phillipsa, wyjaśniającej związek pomiędzy bezrobociem a inflacją, do ukazywania możliwości wyboru w ramach

¹¹¹ Ibidem.

¹¹² I. Bludnik, „Ogólna teoria”, *Keynesizm nierównowagi a współczesne programy badawcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 69(4), s. 140.

¹¹³ Ibidem.

¹¹⁴ P. Ptak, *Ile państwa w gospodarce? Milton Friedman o ekonomicznej roli państwa*, Warszawa 2008, s. 7.

¹¹⁵ Ibidem, s. 8.

polityki gospodarczej oraz synteza neoklasyczna, upowszechniająca keynesowskie podejście do gospodarki, stworzyły tej doktrynie pozytywne warunki rozwoju i wdrażania w praktyce. Napotkały się jednak także z dużą krytyką nurtów powracających do klasycznych podstaw ekonomii, noszących nazwę neoliberalizmu¹¹⁶. Głównym z tych nurtów jest monetaryzm, opierający się zwłaszcza na dorobku myślowym M. Friedmana i zdecydowanie krytykujący zarówno teorię, jak i politykę keynesowską, które nie mogły poradzić sobie z występującym w latach 70. zjawiskiem stagflacji, a następnie slumpflacji, i na które nie były przygotowane¹¹⁷. Sam M. Friedman, nazywany najczęściej ojcem monetaryzmu, podobnie jak inni klasycy ekonomii, opowiadał się za państwem minimalnym, skoncentrowanym na tradycyjnych, niezbywalnych funkcjach. Friedman czerpał z dorobku A. Smitha oraz J.S. Millera i można stwierdzić, że w dużym stopniu przyczynił się do reaktywacji w drugiej połowie XX w. – osłabionej przez keynesizm – ekonomii liberalnej, która wychodziła z założenia, że rynek oparty na wolności gospodarczej, najlepiej rozdysponowuje dostępne zasoby w gospodarce i to właśnie dzięki niemu są one wykorzystywane optymalnie, a bezrobocie, nawet jeśli się pojawia, to jest wynikiem przejściowych zakłóceń¹¹⁸. Przesycone tym duchem poglądy przedstawione zostały najpełniej w pracy M. Friedmana *Kapitalizm i wolność*. Jej główną ideą jest twierdzenie, że niezbędnym warunkiem wolności politycznej jest kapitalizm, a wolność polityczna jest sprzeczna z regulowaniem gospodarki i interwencjonizmem stosowanym przez rząd.

Podsumowując osiągnięcia myśli ekonomicznej na temat wolności gospodarczej przez ostatnie stulecie, można stwierdzić, że znajomość teorii ekonomicznych służących wyjaśnianiu prawidłowości procesów gospodarowania w zmieniających się uwarunkowaniach jest niezwykle ważna z uwagi na wpływ ekonomistów na politykę gospodarczą¹¹⁹. Zauważył to już J.M. Keynes, który w 1935 r. napisał, że idee głoszone przez ekonomistów oraz myślicieli politycznych, bez względu na to czy są słuszne, czy błędne, mają większą siłę, niż się powszechnie przypuszcza. W rzeczywistości to one właśnie rządzą światem. Praktycy przekonani, że nie podlegają żadnym wpływom intelektualnym, są zazwyczaj niewolnikami idei jakiegoś dawno zmarłego ekonomisty. Szaleni władcy,

¹¹⁶ D. Miłaszewicz, op. cit., s. 198.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ P. Ptak, op. cit., s. 8.

¹¹⁹ M. Księżyk, *Ekonomia: podejście historyczne i perspektywne*, Kraków 2012, s. 48.

na których spłynęło objawienie, czerpią swoje maniackie pomysły od jakiegoś teoretyzującego pisarzyny sprzed niewielu lat¹²⁰.

Pod koniec XIX i w XX w. regulacje liberalne w sferze prawa podlegały ograniczeniom. Było to wynikiem wzrostu roli państwa w życiu społecznym i gospodarczym przy równoczesnym braku odpowiedzi doktryny wolnościowej na nowe wyzwania społeczne. Sukcesy autorytarnych ideologii w państwach faszystowskich i komunistycznych, a po wielkim kryzysie z 1929 r. także akceptacja zasad interwencjonizmu państwowego potęgowały ograniczenia i prowadziły nawet do odrzucenia zasad wolności gospodarczej¹²¹.

Tradycje związane z ochroną wolności gospodarczej sięgają w Polsce okresu II Rzeczypospolitej. Konstytucja marcowa z 1921 r. wprowadzała ochronę dla prawa własności oraz wskazywała w art. 101, że „[k]ażdy obywatel ma wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności”¹²². Wolność gospodarcza była identyfikowana z wolnością przemysłową rozumianą jako zakaz ingerencji państwa oraz innych podmiotów w swobodę zakładania przedsiębiorstw. Uregulowano dodatkowo określoną „wolność przemysłową”, której dotyczyło rozporządzenie prezydenta RP z 1927 r. o prawie przemysłowym. Normowało ono zasady wykonywania zarobkowej działalności wytwórczej, przetwórczej, handlowej i usługowej, indywidualnie lub w przedsiębiorstwie¹²³. „Samoistne i zawodowe” prowadzenie przemysłu było wolne i dozwolone każdemu, podlegało jednak znacznej reglamentacji, a wyłączenia przedmiotowe obejmowały 22 dziedziny aktywności gospodarczej. Wielokrotnie nowelizowane rozporządzenie pozostawało formalnie w mocy do końca 1972 r. Ostatecznie ograniczone było tylko do działalności rzemiosła. Po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej w 1935 r. pojawiły się tendencje ogólnoeuropejskie zwiększenia zakresu interwencjonizmu państwowego i ograniczania zakresu wolności gospodarczej¹²⁴. W okresie PRL-u nastąpiła właściwie całkowita likwidacja wolności gospodarczej, a ustrój gospodarczy kraju został oparty na własności państwowej i centralnym planowaniu gospodarczym.

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ J. Reszczyński, *O pojęciu wolności gospodarczej w ekonomii i w naukach prawnych*, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 1, s. 26.

¹²² Ustawa z dnia 17 III 1921 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

¹²³ Art 1 Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 7 VI 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz.U. 1927 Nr 53, poz. 468).

¹²⁴ D. Sypniewski, op. cit., s. 14.

Renesans wolności gospodarczej nastąpił w roku 1988, kiedy to przyjęto przepisy wskazujące, że „[p]odejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami”¹²⁵. Wprowadzony model wolności gospodarczej przyjął charakter prawa podmiotowego o charakterze negatywnym, zgodnie z którym przedsiębiorcy mogli podejmować wszelkie czynności, które wprost nie zostały przez przepisy prawa zabronione. Wprawdzie znowelizowany art. 6 Konstytucji PRL gwarantował swobodę działalności gospodarczej, a w orzecznictwie sądowym przyjęto domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, to jednak koncepcja wolności gospodarczej nie została osadzona w odpowiedniej aksjologii i systemie wartości, co pozwoliłoby na rekonstrukcję istoty tej wolności. Luka ta została w pewnym stopniu wypełniona przez Trybunał Konstytucyjny, którego orzecznictwo stworzyło fundamenty pod ukształtowanie społecznej gospodarki rynkowej jako zasady ustrojowej¹²⁶.

Wprowadzenie do polskiego systemu prawnego ustawowej regulacji zasady ochrony i swobody wolności gospodarczej było następstwem stanowiska i działań politycznych tzw. środowiska reformatorów, które zaczęło przeważać w drugiej połowie lat 80. XX w. wśród kierownictwa politycznego Polskiej Zjednoczonej Partii Robotniczej¹²⁷. Struktury kierownicze partii uświadomiły sobie, że cały system gospodarczy jest niewydajny przez tzw. socjalistyczny model gospodarki. Pierwsze próby zmian podjęto w roku 1982, gdy została uchwalona ustawa o zasadach prowadzenia na terytorium PRL działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez osoby prawne i fizyczne¹²⁸. Ustawa wyraźnie stanowiła, że jej celem jest zwiększenie przy udziale zagranicznych osób prawnych i fizycznych, a w szczególności Polonii produkcji i usług na potrzeby rynku wewnętrznego i na eksport. Ustawa była adresowana do osób prawnych mających siedzibę za granicą, obywateli państw obcych oraz obywateli polskich mających stałe miejsce zamieszkania za granicą. Ciekawym rozwiązaniem, typowym dla PRL-u, było wskazanie,

¹²⁵ Art. 1 Ustawy z dnia 23 XII 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324).

¹²⁶ D. Sypniewski, op. cit.

¹²⁷ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 15.

¹²⁸ M. Błachucki, *Liberalizacja zasad działalności gospodarczej*, w: *Transformacja systemowa w Polsce*, pod red. K. Żukrowskiej, Warszawa 2010, s. 378.

jak można prowadzić działalność gospodarczą. Firmy polonijne miały swobodę wyboru formy prawnej, zasad udziału wspólników oraz organizacji i sposobu zarządzania przedsiębiorstwem oraz mogły zawierać umowy kooperacyjne z krajowymi podmiotami gospodarczymi. Natomiast ustawa wprowadzała istotne ograniczenia w zakresie transferu zysków za granicę¹²⁹.

Prorynkowe zmiany w gospodarce oraz prywatna przedsiębiorczość jako fundament gospodarczy miały przynieść zmiany polityczne¹³⁰. W piśmiennictwie podkreśla się, że uwarunkowania polityczne lat 80. XX w. sprawiły, że reformy ustroju gospodarczego zawężono głównie do zmiany pozycji przedsiębiorstwa państwowego, a więc do antycypowanej i ograniczonej racjonalizacji w skali mikroekonomicznej, a także wskazania na możliwość uczestnictwa pracowników w zarządzaniu przedsiębiorstwem. Treść Porozumienia Gdańskiego wskazywała, że: „[r]eforma gospodarcza powinna opierać się na zasadniczo zwiększonej samodzielności przedsiębiorstw i rzeczywistym uczestniczeniu samorządu robotniczego w zarządzaniu. Odpowiednie postanowienia powinny gwarantować pełnienie funkcji przez związki zawodowe określone w punkcie pierwszym porozumienia”¹³¹. Na początku lat 80. nie mogła więc pojawić się koncepcja jednoznacznie liberalna.

O ile dla zmian politycznych istotny był rok 1989, o tyle dla zmian gospodarczych takim rokiem był 1988. Wtedy w drodze ustawy z 23 grudnia 1988 roku nastąpiła proklamacja zasady wolności gospodarczej¹³². Co prawda zasada ta nie znalazła jeszcze przez dłuższy czas odniesienia w postanowieniach Konstytucji PRL (była nawet sprzeczna z jej treścią), ale była za to początkiem czegoś nowego. Ustawa ustanawiała szeroki zakres swobody w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, nieobjętej kontrolą państwa. W art. 1 stanowiła, że „podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach”, a w art. 4 – „podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione”. W tamtym okresie zasadą było, że dozwolone jest tylko to, o czym napisano, że „jest dozwolone”. Zamieszczenie w ustawie obu przepisów

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 17.

¹³¹ Protokół Porozumień Sierpniowych, 31 VIII 1980, http://www.solidarnosc.org.pl/wszecznicna/page_id=2906/index.html (dostęp: 21 VIII 2022).

¹³² Dz.U. 1988 Nr 1, poz. 324 ze zm.

zrewolucjonizowało więc sposób pojmowania prawa oraz było zasadniczym przełomem w społecznych opiniach i zachowaniu dotyczących indywidualnej i zbiorowej przedsiębiorczości¹³³. Ustawa z 23 grudnia 1988 r. wprowadziła maksymalnie uproszczoną formę podejmowania tej działalności przez osoby fizyczne – poprzez zgłoszenie do ewidencji prowadzonej przez organy administracji stopnia podstawowego. Nadto, zrezygnowano również z ewidencjonowania tzw. ubocznych zajęć zarobkowych. Jednocześnie w wielu przypadkach zniesiono wymóg uzyskania koncesji lub zezwoleń. Zagwarantowano też prawo zatrudniania pracowników w nieograniczonej liczbie i bez pośrednictwa organów zatrudnienia oraz wolność zrzeszania się podmiotów gospodarczych, a także równość – niezależnie od typu własności – w obciążeniach publicznoprawnych¹³⁴. Należy uznać, że znaczenie ustawy o działalności gospodarczej z roku 1988 wyrażało się przede wszystkim w dokonaniu przełomu – tekst tej ustawy uzasadniał stanowcze stwierdzenie, że zawiera ona deklarację, mocą której na gruncie polskiego porządku prawnego uznano i usankcjonowano w sposób generalny zasadę wolności gospodarczej¹³⁵. Zarazem ujmowano stwierdzenie, że ustawodawca uznał wolność gospodarczą jako wolność gwarantowaną przez prawo. Wprowadzając zasadę wolności gospodarczej, państwo chciało zachować jednak kontrolę nad niektórymi sferami aktywności podmiotów gospodarczych. Służyć temu miał system koncesji i zezwoleń. Ustawa zawierała katalog rodzajów działalności podlegających obowiązkowi uzyskania koncesji¹³⁶.

Należy zaznaczyć, iż niewątpliwie Polska transformująca się już w latach 80. poprzez rozwój prywatnego sektora i poważne zmiany w strukturze zarządzania na zasadzie trzech „S” (samodzielność, samofinansowanie, samorządność przedsiębiorstw) mogła stanowić pole do zrobienia świetnego interesu. Stała się obiektem działań według trzech podstawowych zasad sformułowanego później Konsensusu Waszyngtońskiego: zniesienie barier dla zagranicznych inwestycji, liberalizacji handlu i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych¹³⁷. W. Kieżun uwa-

¹³³ J. Kędzia, R. Taradejna, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia – chaos czy jednolita tendencja?*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2005, nr 6, s. 2.

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 24.

¹³⁶ M. Błachucki, op. cit., s. 379.

¹³⁷ W. Kieżun, *Patologia transformacji*, Warszawa 2012, s. 286.

za, że punktem wyjścia tej ofensywy była wizyta G. Sorosa¹³⁸. Przyleciał on do Warszawy w maju 1988 r., został przyjęty przez gen. W. Jaruzelskiego i premiera M. Rakowskiego, spotkał się też z późniejszym czołowym doradcą premiera T. Mazowieckiego – W. Kuczyńskim. Soros, według W. Kieżuna, doprowadził poprzez swoją Fundację do przygotowania zmiany systemu gospodarczego ustawą z 23 grudnia 1988 r. i to on zaprotegował i sfinansował działalność J. Sachsa¹³⁹. J. Sachs jest znany w Polsce jako twórca i doradca ds. polityki gospodarczej ekip rządowych, dokonujących transformacji ekonomicznej na przełomie lat 80. i 90.¹⁴⁰

Ukonstytuowanie wolności działalności gospodarczej nastąpiło dopiero w konsekwencji przygotowania i przyjęcia kompleksowej reformy systemu gospodarczego przez rząd T. Mazowieckiego. Przygotowanie reformy służyło realizacji dwóch podstawowych założeń, jakimi były stabilizacja gospodarki, w tym zwalczanie inflacji, oraz przeobrażenie systemu gospodarczego w kierunku modelu liberalnej gospodarki rynkowej¹⁴¹. W tym czasie neoliberalizm największe triumfy święcił w Stanach Zjednoczonych i Wielkiej Brytanii. Były to czasy M. Thatcher w Wielkiej Brytanii i R. Reagana w Stanach Zjednoczonych, w których zastosowanie tego kierunku w gospodarce nazwano nawet „reaganomiką”. Odczuwana była fascynacja neoliberalizmem, ale nie wiedziano, jakie niebezpieczeństwa wiążą się z nieumiejętnym zastosowaniem tych zasad. Na przykład uwolnienie cen żywności w sierpniu 1989 r. wyzwoliło postępującą hiperinflację¹⁴².

Wśród uwag krytycznych należy uwzględnić pogląd, że plan L. Balcerowicza nie zawierał całościowej koncepcji reformy ustroju gospodarczego, której elementem składowym powinna być konsekwentnie przeprowadzona prywatyzacja¹⁴³. Punktem wyjścia powinna być

¹³⁸ „Soros przyjechał z planem reformy gospodarki polskiej zwanym – planem Sorosa. To była kombinacja szokowej operacji antyinflacyjnej z restrukturyzacją naszych firm, z których część miała być oddana zagranicy za długi, a same długi miały być poważnie zredukowane” – wspomina Waldemar Kuczyński, cyt. pochodzi z: P. Zyzak, *Jak pisano plan Balcerowicza*, „Rzeczpospolita” z 4 XII 2016.

¹³⁹ W. Kieżun, *Patologia...*, s. 287.

¹⁴⁰ J. Sachs na X Kongresie Ekonomistów Polskich, „Biuletyn PTE” 2020, nr 1(88), marzec 2020, s. 11.

¹⁴¹ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 27.

¹⁴² A. Jakubowicz, *Polska transformacja gospodarcza – wielki sukces czy „wielki przekręt”?*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2019, s. 5.

¹⁴³ W. Kieżun, *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: *Dobre państwo*, pod. red. W. Kieżuna, J. Kubina, Warszawa 2004, s. 59.

reprzywatyzacja, a więc ustalenie formy zwrotu znacjonalizowanych w okresie PRL-u przedsiębiorstw i nieruchomości. Polska jest jedynym postkomunistycznym krajem w Europie Środkowej, w którym nie przeprowadzono tego procesu¹⁴⁴.

29 grudnia 1989 r. Sejm podjął ustawę o zmianie Konstytucji PRL, której elementem była między innymi konstytucjonalizacja swobody gospodarowania. Były to m.in.: uchylenie przepisów o przewodniej roli PZPR i systemie partyjnym, uchylenie przepisów o państwowym monopolu handlu zagranicznego, uchylenie nieadekwatnych przepisów o własności. Prace nad zmianami Konstytucji PRL nabrały rozpędu po 17 grudnia 1989 r. za sprawą L. Balcerowicza, który przedłożył pakiet projektów ustaw gospodarczych, mających doprowadzić do przełomowych przekształceń o charakterze wolnorynkowym, powstrzymania inflacji oraz naprawy finansów publicznych¹⁴⁵.

Kluczowy był art. 6 Konstytucji¹⁴⁶, ponieważ stanowił on, że: „Rzeczpospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności; ograniczenie tej swobody może nastąpić jedynie w ustawie”. Korespondował z nim art. 7 zapisany w brzmieniu: „Rzeczpospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej. Wyłączenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

Kilka miesięcy po ustanowieniu przepisów konstytucyjnych, w marcu 1990 r., Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, że Konstytucja w art. 6 ustanowiła zasadę obowiązującą całe ustawodawstwo o samoistnej, nadrzędnej mocy prawnej, wprowadzając gwarancję swobody gospodarczej bez względu na formę własności¹⁴⁷.

W następnych latach odbywała się ożywiona debata konstytucyjna. Została powołana Komisja Konstytucyjna Zgromadzenia Narodowego w celu pracy nad Konstytucją RP. O ile określenie „wolność gospodarcza” podczas prac Komisji nie było kwestionowane, o tyle problemem stało się szersze definiowanie ustroju gospodarczego. W tym względzie dało się zauważyć co najmniej trzy odrębne stanowiska¹⁴⁸. Uwagę zwracał fakt, że w większości projektów Konstytucji dominowało określenie

¹⁴⁴ Ibidem.

¹⁴⁵ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 29.

¹⁴⁶ Ustawa z dnia 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

¹⁴⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 6 III 1990 r., sygn. akt K 5/89.

¹⁴⁸ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 47.

„swoboda”, co kontrastowało ze zwrotem „wolność” odnoszonym do sytuacji prawnej człowieka i obywatela¹⁴⁹. Określenie „swoboda” zostało też ujęte w pierwszych wersjach projektu konstytucji przyjętych przez Komisję Konstytucyjną Zgromadzenia Narodowego, art. 13 miał następujące brzmienie: „Rzeczpospolita Polska zapewnia swobodę działalności gospodarczej. Ograniczanie swobody działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w ustawie i ze względu na ważny interes publiczny”. Warto przypomnieć, że odstąpiono od, przygotowanego w podkomisji podstaw ustroju politycznego i społeczno-gospodarczego, projektu postanowienia przyznającego równe uprawnienia i obowiązki wszystkim podmiotom gospodarczym¹⁵⁰. Jedną z ważnych poprawek, którą przedłożył po konsultacjach politycznych w Komisji Konstytucyjnej M. Borowski, wskazywała, że: „[s]półeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”¹⁵¹. Prace nad brzmieniem nowej polskiej Konstytucji zakończyły się na początku 1997 r., a 2 kwietnia 1997 r. po długotrwałej dyskusji, została ona przyjęta przez Zgromadzenie Narodowe.

Podsumowanie

Wolność gospodarcza jest zagadnieniem szerokim. Na przykładzie wymienionych poglądów przedstawicieli doktryny, okazuje się, że nie ma w czasach współczesnych jednej wspólnej definicji wolności gospodarczej. W różnych stuleciach wolność gospodarcza charakteryzowała się czymś innym. Ustawodawca prawie zawsze potrafił wskazać inherentne elementy, które powinna zawierać wolność gospodarcza, ale nie potrafił jej jednoznacznie określić.

Dodatkowy wpływ na wolność gospodarczą miały wydarzenia istotne dla danego okresu, takie jak: wojny, rewolucje, kryzysy gospodarcze czy nowe koncepcje ekonomiczne. Mimo tego, choć idea wolności gospodarczej pojawiała się w myśli filozofów i polityków od tysięcy lat,

¹⁴⁹ J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 63(4), s. 20.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr 44, Warszawa 1997, s. 32.

to została oficjalnie uregulowana prawnie dopiero w XVIII w. Pierwszym przełomowym aktem prawnym odnoszącym się do wolności gospodarczej była Deklaracja praw człowieka i obywatela. Z pewnością z koncepcją wolności gospodarczej należy kojarzyć takie nazwiska jak Locke, Smith czy Friedman.

Znaczącym asumptem dla rozwoju wolności gospodarczej było pojawienie się fizjokratyzmu oraz jego ewolucja. Istnieją zasadnicze różnice postrzegania wolności gospodarczej na świecie, jednak niektóre elementy są wspólne i niezienne, można wymienić takie jak: zupełny lub częściowy brak ingerencji państwa w działalność gospodarczą czy postrzeganie wolności gospodarczej jako jednego z podstawowych fundamentów dla wolności obywatelskiej.

THE GENESIS AND DEVELOPMENT OF THE CONCEPT OF ECONOMIC FREEDOM FROM THE HISTORICAL AND LEGAL PERSPECTIVES

Summary

The aim of the article is to define the concept of economic freedom, using the ideas of the most important representatives of this doctrine. The article refers to the chronology and development of the concept of economic freedom, as well as the evolution of the policy of economic freedom along with the specification of the legal foundations determining the status of economic freedom over the centuries. The author refers only to the most important concepts for the issue in question, focusing on: (1) issues related to economic law and economic freedom or (2) aspects relevant to it in a given period. The initial thesis of the research is that economic freedom policy is a dynamic area, as evidenced by the multitude of legal acts implemented or amended every few years. Where specific legal phenomena are studied and need to be qualified at the same time, reference has been made primarily to the existing stock of well-known institutions. Economic freedom is a topic that has been the subject of lively discussion for many years. At its core, at various times, there were difficulties in determining (defining) economic freedom and its position in a given state. The political transformations lasting hundreds of years have caused economic changes in the state, accompanied by legal problems. The issue of economic freedom is related to the formation of relations between various entities operating on the territory of the state, and especially to how the state as an institution relates to entrepreneurs. Economic freedom has a significant impact on modern states, often leading to a change in their organizational model. For this reason, questions arise: What is economic freedom? What was its evolution? What is the attitude of the state to economic freedom? To what extent is economic freedom *de facto* "freedom" and what does it mean?

Keywords: economic freedom – public economic law – freedom

LITERATURA

- Abramowski E., *Pisma, pierwsze zbiorowe wydanie dzieł treści filozoficznej i społecznej*, t. 3, Warszawa 1927.
- Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 2006.
- Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego nr 44, Warszawa 1997.
- Bludnik I., „Ogólna teoria”, *Keynesizm nierównowagi a współczesne programy badawcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2007, nr 69(4).
- Błachucki M., *Liberalizacja zasad działalności gospodarczej, w: Transformacja systemowa w Polsce*, pod red. K. Żukrowskiej, Warszawa 2010.
- Bochenek M., *Początki ekonomii akademickiej w Europie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 64(1).
- Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009.
- Ciapała J., *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, nr 63(4).
- Czaja S., *Historia gospodarki i gospodarowania*, Głogów 2020.
- Danowska-Prokop B., *Od liberalnej do keynesowskiej wizji państwa*, „Studia Ekonomiczne” 2014, nr 176.
- Demiński B., *Teoria idei: ewolucja myśli Platonskiej*, Katowice 1999.
- Drygalski J., Kwaśniewski J., *(Nie)realny socjalizm*, Warszawa 1992.
- Gańczak F., Baberowski J., *Potworna katastrofa. Rewolucja bolszewicka i wojna domowa w Rosji*, „Biuletyn IPN” 2017 nr 10.
- Gazda Z., *Szkice z dziejów myśli ekonomicznej*, Kielce 2002.
- Grabowski J.E., *Saint-Simon: utopia – filozofia – industrializm*, Warszawa 1936.
- Haremska K., *Po pierwsze przeżyć: studia z filozofii liberalizmu*, Kraków 2011.
- Indan-Pykno M., *Fizjokratyzm oczami polskich przedstawicieli myśli polityczno-prawnej*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G (Ius)” 2011, vol. 58, nr 2.
- Jakubowicz A., *Polska transformacja gospodarcza – wielki sukces czy „wielki przekręt”?*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” 2019.
- Jarosz-Żukowska S., *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, w: *Własność w prawie i gospodarce*, pod red. U. Kaliny-Prasznic, Wrocław 2017.
- Jendrzyczak M., *Idee sprawiedliwości oraz własności w interpretacji Platona i Arystotelesa*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2015, nr 236.
- Kaliński J., *Historia gospodarcza XIX i XX wieku*, Warszawa 2004.
- Kardas A., *Sismondowska interpretacja nierówności a współczesne koncepcje*, w: *Współczesne problemy ekonomiczne w badaniach młodych naukowców. T. 1. Wzrost, rozwój i polityka gospodarcza*, pod red. E. Gruszeńskiej, K. Karpińskiej, A. Protasiewicz, Białystok 2018.
- Kędzia J., Taradejna R., *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia – chaos czy jednolita tendencja?*, „Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki” 2005, nr 6.
- Kieżun W., *Patologia transformacji*, Warszawa 2012.

- Kieżun W., *Struktury i kierunki zarządzania państwem*, w: *Dobre państwo*, pod red. W. Kieżuna, J. Kubina, Warszawa 2004.
- Kłosowicz-Torobrek K., *Idea merkantylizmu we współczesnej gospodarce*, „Studia i Prace WNEiZ US” 2018, nr 51/3.
- Kosikowski C., *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995.
- Księżyk M., *Ekonomia: podejście historyczne i prospektywne*, Kraków 2012.
- Kwaśnicki W., *Ekonomia klasyczna – spojrzenie z innej perspektywy*, „Ekonomista” 1998, nr 5–6.
- Kwaśnicki W., *Historia myśli liberalnej*, Warszawa 2000.
- Kwaśnicki W., *Wyjątkowość rozwoju gospodarczego Europy Zachodniej i jej droga do kapitalizmu*, Wrocław 2016.
- Lipowicz M., *Idea sprawiedliwości w myśli Karola Marksa*, „IDEA. Studia nad strukturą i rozwojem pojęć filozoficznych” 2014, nr 26.
- Locke J., *Dwa traktaty o rządzie*, t. 2, tłum. Z. Rau, Warszawa 1992.
- Magdziarczyk M., *Wolność działalności gospodarczej – od idei do zasady ustrojowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 349.
- Maj M., *Historia narodowa jako element wsparcia republikanizmu francuskiego w XIX w.* (J. Michelet, E. Quinet, E. Lavisse), Poznań 2016.
- Marks K., *Kapitał*, t. 1, Warszawa 1951.
- Marks K., Engels F., *Manifest Partii Komunistycznej*, Warszawa 2007.
- Miłaszewicz D., *Retrospektywne ujęcie roli państwa w gospodarce w myśli ekonomicznej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2004, nr 66(3).
- Myszczyszyn J., *Wpływ protekcyjnej polityki celnej na koncentrację i rozwój przemysłu ciężkiego na przykładzie branży stalowej w Niemczech*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2017, nr 2(57).
- Nowak A., *Między ładem a niewolą. Krótka historia myśli politycznej*, Kraków 2020.
- Opala P., Rzońca A., *Ile wolności gospodarczej?*, Warszawa 2008.
- Ptak P., *Ile państwa w gospodarce? Milton Friedman o ekonomicznej roli państwa*, Warszawa 2008.
- Rand A., *Kapitalizm nieznanym ideał*, Poznań 2013.
- Reszczyński J., *O pojęciu wolności gospodarczej w ekonomii i w naukach prawnych*, „Studia Ekonomiczne” 2018, nr 1.
- Sachs J. na X Kongresie Ekonomistów Polskich, „Biuletyn PTE” nr 1(88), marzec 2020.
- Smith A., *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodu*, t. 2, Warszawa 1954.
- Stalin J., *O podstawach leninizmu, wykłady wygłoszone na Uniwersytecie im. Świerdłowa w początku kwietnia 1924 roku*, Warszawa 1949.
- Stankiewicz W., *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2000.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Szafrański A., *Konstytucyjna wolność gospodarcza na tle historii idei i gospodarki*, Warszawa 2019.
- Szczap A., *Rodzina w poglądach wybranych filozofów*, „Wychowanie w Rodzinie” 2013, t. 7, nr 1.
- Szpak J., *Historia gospodarcza*, Warszawa 2007.

- Sypniewski D., *Wolność gospodarcza*, w: *Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej: monografia prawnicza*, pod. red. D. Sypniewskiego, U. Le-gierskiej, A. Małkowskiej, Ryki 2016.
- Tarasiewicz P., *Marksistowska koncepcja sprawiedliwości*, w: *Sprawiedliwość – idee a rzeczywistość: przyszłość cywilizacji Zachodu*, pod red. P. Jaroszyńskiego et al., Lublin 2009.
- Tatarkiewicz W., *Historia filozofii*, t. 2, Warszawa 2014.
- Tomasz z Akwinu, *Suma teologiczna. Sprawiedliwość*, t. 18, tłum. F.W. Bednarski, London 1970.
- Trzcіński K., *Początki nowożytnego obywatelstwa w Europie – obywatel państwa i katalog jego praw w dokumentach Rewolucji Francuskiej*, „Studia Europejskie” 2005, nr 2.
- Wajs H., *Wielka Karta Swobód z 1215 roku*, w: *Księga jubileuszowa Rzecznika Praw Obywatelskich*, t. 2, pod red. H. Wajsa, R. Witkowskiego, Warszawa 2008.
- Węgrzyn G., *Wolność jednostki i jej wpływ na procesy gospodarcze i społeczne z perspektywy neoklasyków*, „Studia Ekonomiczne” 2005, nr 34.
- Zagóra-Jonszta U., *Adam Smith o własności*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu” 2015, nr 401 (Ekonomia).
- Zyzak P., *Jak pisano plan Balcerowicza*, „Rzeczpospolita” z 4 XII 2016.

II. KOMENTARZE, OPINIE, POLEMIKI

MAREK GÓRSKI*

Postępowanie z odpadami niebezpiecznymi w świetle prawa – wybrane zagadnienia

Wprowadzenie

Ustawa o odpadach¹, wykorzystując rozwiązania znowelizowanej dyrektywy ramowej o odpadach² (chodzi w tym miejscu w szczególności o nowelizację z grudnia 2014 r. dotyczącą treści załącznika nr 3³), określiła swoiste wymagania odnoszące się do postępowania z „odpadami niebezpiecznymi”. Przyczyna jest oczywista, takie odpady uznawane są za stwarzające szczególne zagrożenia i wymagające dołożenia stosownej staranności w procesach gospodarowania nimi. Wymagania zawarte bezpośrednio w ustawie o odpadach mają dość ogólny charakter i uzupełniane są wymaganiami konstruowanymi w przepisach szczególnych,

* Marek Górski, prof. dr hab., Uniwersytet Szczeciński, e-mail: marek.gorski@usz.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0003-0708-0739>.

¹ Ustawa z dnia 14 XII 2012 r. o odpadach (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 699 ze zm.), dalej „u.o.”.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE z dnia 19 XI 2008 r. w sprawie odpadów oraz uchylająca niektóre dyrektywy – Dz. Urz. UE L 312 z 22 XI 2008, str. 3 ze zm., w wersji uwzględniającej zmiany wynikające z dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/851 z dnia 30 V 2018 r. zmieniającej dyrektywę 2008/98/WE w sprawie odpadów – Dz. Urz. UE L 150 z 14 VI 2018, str. 109, dalej „dyrektywa ramowa o odpadach” lub „r.d.o.”.

³ Rozporządzenie Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 XII 2014 r. zastępujące załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 365 z 19 XII 2014, str. 89 ze zm.).

odnoszącymi się do konkretnych rodzajów odpadów niebezpiecznych⁴. Analizy prowadzone w dalszej części opracowania odnoszą się tylko do wskazywanych w nich ogólnych przepisów ustawy o odpadach⁵ i dotyczą wybranych problemów pojawiających się w praktyce stosowania tych przepisów. Głównym z nich jest kwestia stosowania art. 5 u.o. do procesów przetwarzania odpadów niebezpiecznych. Wiąże się z tym jednak kilka zagadnień dodatkowych, w tym w szczególności pytanie, czy odpady niebezpieczne mogą być poddawane procesom odzysku, w tym zwłaszcza recyklingu, a także czy w takich procesach mogą być stosowane operacje polegające na mieszaniu odpadów i czy do tych operacji mają zastosowanie przepisy zawarte w art. 5 u.o., a także art. 7–9 u.o.

Przepisy obu wspomnianych w poprzednim akapicie aktów przyjmują definicję pojęcia „odpady niebezpieczne”, zawartą w art. 3 ust. 3 u.o. oraz w art. 3 pkt 2 r.d.o. Co do istoty obie definicje są identyczne i zakładają, że odpady niebezpieczne są wyodrębniane na podstawie posiadanych właściwości – odpady są odpadami niebezpiecznymi, o ile posiadają właściwości niebezpieczne⁶. Definicja pewien czas temu została zmodyfikowana (w prawie polskim na podstawie nowelizacji z listopada 2017 r., nowa wersja obowiązuje od 6 stycznia 2018 r.) i w chwili obecnej odpady kwalifikuje się do kategorii niebezpiecznych nadal na podstawie ich właściwości, ale na podstawie listy właściwości niebezpiecznych, a także warunków uznania odpadów za niebezpieczne, które obecnie nie są już określone w załączniku do u.o., ale w przepisach unijnych⁷, na które powołuje się definicja zawarta w ustawie o odpadach, wskazana wcześniej. Szczególnym rodzajem odpadów

⁴ Tu przykładem mogą być regulacje dotyczące składowania odpadów niebezpiecznych, w prawie polskim zawarte także w ustawie o odpadach (dział VIII rozdz. 1).

⁵ Zob. w tych kwestiach także opracowania Autora publikowane w „Przeglądzie Komunalnym” 2022, nr 6 i 7; wykładnia przepisów zawarta w tych tekstach została uwzględniona i pogłębiona w niniejszym opracowaniu.

⁶ To różnica w porównaniu z rozwiązaniami wcześniejszymi, opartymi na poprzedniej dyrektywie ramowej z 1975 r. i też przyjętymi w poprzednich, obowiązujących przed wejściem w życie obecnej ustawy o odpadach, polskich przepisach wewnętrznych dotyczących odpadów (ustawa z dnia 27 IV 2001 r. o odpadach – tekst jedn. Dz.U. 2010 r. Nr 185, poz. 1243 ze zm.); te regulacje wyodrębniały odpady niebezpieczne na podstawie ich właściwości bądź kombinacji składników i właściwości.

⁷ Rozporządzenia Komisji (UE) nr 1357/2014 z dnia 18 XII 2014 r. zastępującego załącznik III do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy (Dz. Urz. UE L 365 z 19 XII 2014, str. 89 ze zm.) oraz rozporządzenia Rady (UE) 2017/997 z dnia 8 VI 2017 r. zmieniającego załącznik III

niebezpiecznych są odpady posiadające właściwości zakaźne i tutaj warunki uznania odpadu za posiadający właściwości zakaźne, których wystąpienie także kwalifikuje odpad do kategorii „odpadów niebezpiecznych”, określają przepisy krajowego rozporządzenia, mającego swoją podstawę w ustawie o odpadach⁸.

1. Kwalifikowanie odpadów do kategorii odpadów niebezpiecznych

Definicja odpadów niebezpiecznych ma szczególne znaczenie już na etapie wytworzenia odpadu i pojawiającym się w związku z tym pytaniem, czy wytworzony odpad nie ma przypadkiem charakteru właśnie odpadu niebezpiecznego i nie powinien być mu nadany kod właściwy dla odpadów niebezpiecznych. To właśnie wytwórca odpadu powinien na to pytanie poszukać odpowiedzi i w razie uzyskania odpowiedzi twierdzącej tak wytworzony odpad zakwalifikować, nadając mu odpowiedni kod (tzw. kod z gwiazdką – np. kod 16 01 07*, dotyczący filtrów olejowych mających charakter odpadu). Oczywiście zawsze musi to przede wszystkim wynikać z uznania, że dany przedmiot czy substancja spełnia cechy odpadu w rozumieniu definicji z ustawy o odpadach (art. 3 ust. 1 pkt 6 u.o.)⁹. Znaczenie prawidłowej klasyfikacji odpadów, w szczególności zakwalifikowania odpadów do kategorii niebezpiecznych, bardzo mocno podkreślono także w wytycznych Komisji¹⁰ dotyczących klasyfikowania odpadów – „[k]lasyfikacja odpadów jako odpady niebezpieczne albo odpady inne niż niebezpieczne oraz w szczególności zrozumienie, w którym momencie i w jakich okolicznościach odpady należy uznać za niebezpieczne, są kluczowe dla całego łańcucha gospodarowania odpadami od ich wytworzenia do ostatecznego unieszkodliwienia”.

do dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/98/WE w odniesieniu do niebezpiecznej właściwości HP 14 „Ekotoksyczne” (Dz. Urz. UE L 150 z 14 VI 2017, str. 1).

⁸ Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 24 XII 2019 r. w sprawie warunków uznania odpadów za posiadające właściwości zakaźne oraz sposobu ustalania tych właściwości (Dz.U. 2020, poz. 3).

⁹ O kwalifikowaniu do kategorii odpadu zob. m.in. M. Górski, *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021, rozdz. 2.1.

¹⁰ Zawiadomienie Komisji dotyczące wytycznych technicznych w sprawie klasyfikacji odpadów (Dz. Urz. UE C 1241 z 9 IV 2018, str. 1); akt ma charakter pozanormatywny, w praktyce jest jednak powszechnie przestrzegany.

Praktyka niejednokrotnie pokazuje, że kwalifikowanie odpadów do kategorii odpadów niebezpiecznych budzi wątpliwości – zwłaszcza w sytuacji, gdy dany rodzaj odpadów w katalogu odpadów¹¹ posiada tzw. klasyfikację lustrzaną, to znaczy katalog pozwala danemu rodzajowi odpadów przypisać zarówno kod odpadu niebezpiecznego (z gwiazdką), jak i kod odpadu innego niż niebezpieczny. Problemu tego dotyczył jeden z wyroków Trybunału Sprawiedliwości UE¹², w którym Trybunał wskazał, że „posiadacz odpadów mogących zostać zaklasyfikowane albo pod kodami odpowiadającymi odpadom niebezpiecznym, albo pod kodami odpowiadającymi odpadom innym niż niebezpieczne, lecz których skład nie jest od razu znany, powinien w celu dokonania tej klasyfikacji określić ów skład i poszukiwać niebezpiecznych substancji, które racjonalnie mogą się tam znajdować, aby ustalić, czy odpady te mają właściwości niebezpieczne, i może w tym celu korzystać z pobierania próbek, analiz chemicznych i badań przewidzianych w rozporządzeniu nr 440/2008 ustalającym metody badań zgodnie z rozporządzeniem (WE) Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1907/2006 w sprawie rejestracji, oceny, udzielania zezwoleń i stosowanych ograniczeń w zakresie chemikaliów (REACH) lub innego pobierania próbek, analiz chemicznych i badań uznanych na szczeblu międzynarodowym”.

Rozstrzygnięcie jest ważne w szczególności ze względu na podkreślenie przez skład orzekający, iż przy kwalifikowaniu odpadów powinna być uwzględniana zasada ostrożności. W tego rodzaju sprawach zasada ta powinna oznaczać, że w sytuacji, w której dany rodzaj odpadu objęty jest właśnie klasyfikacją lustrzaną, a posiadacz odpadów po przeprowadzeniu możliwie najbardziej kompletnej analizy ryzyka nie ma w zasadzie możliwości stwierdzenia obecności substancji niebezpiecznych (niewątpliwego wykluczenia zawartości substancji niebezpiecznych, w oparciu o stężenia, na podstawie których ustala się istnienie właściwości niebezpiecznych), lub oceny właściwości niebezpiecznych danych odpadów i wykluczenia na tej podstawie możliwości posiadania przez odpad właściwości niebezpiecznych, odpady takie należy zaklasyfikować jako odpady niebezpieczne.

¹¹ Rozporządzenie Ministra Klimatu z dnia 2 I 2020 r. w sprawie katalogu odpadów (Dz.U. 2020, poz. 10).

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 28 III 2019 r. w sprawie C-487/17, Procureure della Repubblica del Tribunale di Roma v. Alfonso Verlezza i in. , LEX nr 2637751.

2. Zakaz z art. 5. ustawy o odpadach i zmiana klasyfikacji odpadu niebezpiecznego

Wspomniana zasada ostrożności jest ważna i powinna być uwzględniana także przy interpretacji i stosowaniu art. 5 u.o. W przepisie tym wprowadzony został zakaz zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne poprzez prowadzenie działań polegających na ich rozcieńczaniu lub mieszaniu ze sobą, ewentualnie z innymi odpadami, substancjami lub materiałami, a skutkiem tych działań byłoby obniżenie początkowego stężenia substancji niebezpiecznych do poziomu niższego niż poziom określony dla odpadów niebezpiecznych. Wskazany zakaz przede wszystkim ma znaczenie właśnie dla pierwotnej klasyfikacji odpadów przez ich wytwórcę – oznacza on bowiem, że nie wolno wpływać na taką klasyfikację poprzez uprzednie poddanie odpadów wskazanym działaniom. Podkreślić jednak trzeba wyraźnie – ponieważ budzi to czasem wątpliwości praktyki (zwłaszcza organów wydających decyzje związane z postępowaniem z odpadami) – że zakaz ten nie dotyczy procesów przetwarzania takich odpadów, gdyż do prowadzenia tych procesów odnosi się art. 21 ust. 1 u.o. (kwestia ta będzie jeszcze rozwinięta dalej). Zakaz wynikający z art. 5 u.o. ma także istotne znaczenie w procedurach klasyfikacji odpadów w takim sensie, że wymaga on oceniania i klasyfikacji odpadów w odniesieniu do każdego odrębnego strumienia odpadów wytworzonego przez danego wytwórcę, przy czym pojęcie „odrębny strumień” należałoby odnosić do każdego odrębnego rodzaju odpadów (rodzaju w sensie klasyfikacji odrębnym kodem). Wymóg ten ma na celu zapobieżenie błędnemu klasyfikowaniu odpadów jako innych niż niebezpieczne wskutek zmieszania (rozcieńczenia) ich z innymi odpadami.

Kolejnym przepisem istotnym dla klasyfikowania odpadów i zaliczania ich do kategorii odpadów niebezpiecznych jest art. 7 u.o., dotyczący sytuacji dość specyficznej i ograniczonej, odnoszącej się do odpadu już wcześniej uznanego za niebezpieczny i posiadającego taki właśnie kod. W art. 7 u.o. chodzi bowiem o ewentualną zmianę już dokonanej klasyfikacji odpadu, zaliczającą do kategorii niebezpiecznych odpad, który faktycznie w danym momencie odpadem niebezpiecznym nie jest (przestał być) ze względu na brak właściwości o takiej klasyfikacji decydujących (np. utrata określonych właściwości z powodu upływu czasu). W praktyce pojawiają się czasem dążenia do wiązania tego przepisu z procesami przetwarzania odpadów. Można przyjąć, iż

jest to, głównie ze względu na wykładnię systemową, dążenie błędne. W przepisie tym nie chodzi o pozbawienie odpadu niebezpiecznego w procesie jego przetwarzania właściwości decydujących o takim jego charakterze (w wyniku przetwarzania wytwarzany jest odpad inny niż niebezpieczny). Przepis art. 7 u.o. odnosi się bowiem tylko do prostej zmiany klasyfikacji w oparciu o wykazanie, w trybie ustalonym ustawą, rzeczywistego (faktycznego) niewystępowania w danym odpadzie właściwości niebezpiecznych, na podstawie których do takiej właśnie kategorii został uprzednio zakwalifikowany. Natomiast zgodnie z art. 5 u.o. utrata tych właściwości nie może zostać spowodowana w sposób w tym przepisie wskazany (czyli np. posiadacz przejmujący odpad rozcieńcza go lub miesza z innymi substancjami i na tej podstawie występuje o zmianę kwalifikacji w trybie art. 7 u.o.). Przepis art. 7 u.o. wprowadza wyjątek od generalnej zasady ustalonej w art. 6 u.o., zgodnie z którą odpad odpowiadający cechami odpadowi uznanemu w katalogu odpadów za odpad niebezpieczny powinien być uznany za właśnie taki, chyba że w sytuacji przewidzianej w art. 7 u.o. (wyjątek), w szczególnej procedurze ustalonej w art. 8–9 u.o., konkretny odpad (partia odpadów) zostanie uznany za inny niż niebezpieczny.

Procedura przewidziana w art. 8 i 9 u.o. zakłada administracyjny nadzór nad zmianą klasyfikacji. Założenie to wydaje się w sposób oczywisty uzasadnione ze względu na różnorokie szczególne wymagania dotyczące postępowania (w tym oczywiście ich przetwarzania) z odpadami niebezpiecznymi – ustawodawca uznał, że możliwość przewidywana przepisami art. 8–9 u.o. nie może być formułą prostej ucieczki od tych obostrzeń (nie powinna być możliwa zmiana zaklasyfikowania do kategorii odpadów niebezpiecznych dokonywana w sposób uznaniowy tylko przez posiadacza odpadów). Procedura zakłada konieczność zgłoszenia przez posiadacza zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne, przy czym organem właściwym dla przyjęcia zgłoszenia jest marszałek województwa, na terenie którego znajduje się miejsce 1) wytwarzania lub 2) gospodarowania odpadami. Takie określenie właściwości miejscowej wskazuje, że ustawodawca zakłada możliwość wystąpienia ze zgłoszeniem zarówno przez posiadacza odpadów gospodarującego nimi, który przejął te odpady jako niebezpieczne na podstawie klasyfikacji dokonanej przez wytwórcę (punkt 2), jak i przez samego wytwórcę (punkt 1). Ta ostatnia sytuacja wydaje się dość dziwna – wytwórca po wytworzeniu odpadu zakwalifikował go do kategorii niebezpiecznych, a następnie zgłasza zmianę klasyfikacji(?).

Trzeba byłoby chyba przyjąć, iż chodzi tu głównie o sytuacje, w których wytwórca uznał odpady za niebezpieczne, w konsekwencji tak je zaklasyfikował w ewidencji, a następnie np. pozyskał dowody w sposób niewątpliwy potwierdzające brak właściwości niebezpiecznych.

Z proceduralnego punktu widzenia złożone do marszałka zgłoszenie ma charakter wniosku o zatwierdzenie zmiany klasyfikacji odpadu, dokonanej na podstawie przedłożonych wyników przeprowadzonych badań. Przepisy art. 8 u.o. w sposób wyraźny wymagają dołączenia do zgłoszenia wyników badań właściwości odpadów przewidzianych do zmiany klasyfikacji oraz oceny tych wyników badań w odniesieniu do badanych właściwości odpadów, przy uwzględnieniu wskazywanych wyżej przepisów unijnych i krajowych dotyczących oceny właściwości odpadów. Przepis zastrzega także, że badania właściwości odpadów mogą prowadzić wyłącznie tzw. laboratoria akredytowane, o których mowa w art. 147a ustawy Prawo ochrony środowiska¹³. Próbkę służące przeprowadzeniu badania muszą być pobrane bezpośrednio przez dane laboratorium. Na podstawie wniosku i przedłożonej dokumentacji marszałek wydaje decyzję zatwierdzającą zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne albo decyzję o wyrażeniu sprzeciwu.

Szczególny charakter analizowanych przepisów dotyczących zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne podkreślają także pozostałe postanowienia zawarte w art. 9 u.o. Chodzi tu m.in. o zobowiązanie marszałka do każdorazowego powiadamiania ministra o wydanych przez siebie decyzjach zatwierdzających zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na inne niż niebezpieczne, łącznie z obowiązkiem przekazania dokumentacji sprawy. Minister z kolei został zobowiązany po pierwsze do weryfikacji tych rozstrzygnięć, po drugie do niezwłocznego zawiadomienia Komisji Europejskiej o wszystkich przypadkach zmiany klasyfikacji odpadów niebezpiecznych. Wspomniany obowiązek weryfikacji, zgodnie z art. 9 ust. 3 u.o., ma polegać na weryfikowaniu ostatecznych decyzji zamieszczonych w Bazie danych o produktach i opakowaniach oraz o gospodarce odpadami zatwierdzających zmianę klasyfikacji odpadów niebezpiecznych na odpady inne niż niebezpieczne oraz ostatecznych decyzji o wyrażeniu sprzeciwu. W tym kontekście warto zauważyć, że marszałek nie musi informować

¹³ Ustawa z dnia 27 IV 2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. 2021., poz. 1973 ze zm.).

ministra o decyzjach wyrażających sprzeciw i tym samym przekazywać dokumentacji dotyczących tych decyzji, więc minister – w przypadku wątpliwości – musiałby do marszałka o taką dokumentację występować. Problemem jest tu też pytanie, jaki charakter prawny ma weryfikacja dokonywana przez ministra. Ustawa w tej mierze się nie wypowiada, w szczególności w kontekście np. wstrzymania terminu uzyskania przez decyzję zatwierdzającą marszałka statusu decyzji ostatecznej, nie przewiduje także żadnych szczególnych środków prawnych pozwalających ministrowi na wzruszenie decyzji, co do której miałby on wątpliwości co do jej poprawności. W grę mogłoby tu wejść chyba tylko wszczęcie przez ministra z urzędu postępowania w sprawie stwierdzenia nieważności takiej decyzji w przypadku zaistnienia przesłanek wskazanych w art. 156 § 1 Kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴, i to głównie ze względu na rażące naruszenie prawa.

3. Przetwarzanie odpadów niebezpiecznych

Kolejną grupą przepisów ogólnych ustawy o odpadach dotyczących odpadów niebezpiecznych są przepisy wprowadzające szczególne wymagania związane z gospodarowaniem tymi odpadami, odnoszące się przede wszystkim do wymogu dołożenia należytej staranności w tego rodzaju procesach. Przechodząc do wykładni tych przepisów i zawartych w nich wymagań należałoby po pierwsze podkreślić, że wytworzone odpady niebezpieczne, jak każde inne odpady, zgodnie z zasadą hierarchii postępowania z odpadami (art. 17 u.o.) powinny zostać zagospodarowane w procesie ich przetworzenia, w pierwszym rzędzie w procesie recyklingu bądź innym procesie odzysku. Kwestia jest oczywista, chociaż nie dla każdego – zdarza się podejście zakładające, iż odpady niebezpieczne powinny podlegać wyłącznie unieszkodliwianiu.

Odwołanie się do hierarchii postępowania z odpadami podkreśla natomiast w sposób ewidentny, że przepisy nie ograniczają przetwarzania odpadów niebezpiecznych wyłącznie do procesów unieszkodliwiania, lecz wręcz odwrotnie – takie procesy, zgodnie z powołaną zasadą, powinny być traktowane jako swego rodzaju ostateczność i stosowane tylko wtedy, kiedy ze względów bezpieczeństwa, technologicznych bądź organizacyjnych odzysk nie jest możliwy (art. 18 ust. 2–6 u.o. – przepisy

¹⁴ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. 2021, poz. 735 ze zm.).

te dotyczą wszelkich odpadów, odpady niebezpieczne nie zostały spod ich mocy wyłączone). Bardzo mocno i jednoznacznie trzeba w tym miejscu zaakcentować, że odpady niebezpieczne mogą i powinny być poddawane także recyklingowi, w tym teoretycznie i regeneracji (czyli przygotowaniu do ponownego użycia w pierwotnej funkcji – art. 17 ust. 1 pkt. 2 u.o.), pod warunkiem że będzie to zgodne z zasadą bezpieczeństwa (art. 16 u.o.). W odniesieniu do regeneracji jest to jednak założenie – jak wskazano – dość teoretyczne, jest bowiem stosunkowo mało prawdopodobne, aby proste przetwarzanie będące główną cechą regeneracji mogło dać efekt pozbawienia odpadu właściwości niebezpiecznych. Wypada również przypomnieć, że zasadniczą cechą procesu recyklingu, nawiasem mówiąc funkcjonującą w przepisach o odpadach od samego ich początku, czyli od pierwszej dyrektywy ramowej z 1975 r., jest pozbawienie odpadu cech odpadu, czyli przede wszystkim cechy nieużyteczności. Odpad po procesie regeneracji czy innym procesie recyklingu ma być przedmiotem użytecznym (pierwotnym, z którego powstał – regeneracja, bądź nowym – inne procesy recyklingu) i spełniać cechy wymagane dla danego rodzaju przedmiotów (produktów), stać się produktem w pełni ukształtowanym i gotowym do określonego sposobu wykorzystania, spełniającym wymagania dla tego rodzaju przewidziane.

Podstawowym założeniem przyjmowanym przez ustawę o odpadach jest dopuszczalność prowadzenia przetwarzania jakichkolwiek odpadów na podstawie wcześniej uzyskanego zezwolenia (art. 41 ust. 1 u.o.); nie dotyczy to tylko sytuacji, w której dany sposób przetwarzania prowadzony w odniesieniu do określonego rodzaju odpadów jest z tego obowiązku wyraźnie na podstawie przepisu ustawy zwolniony. Wymagania dotyczące treści takich decyzji, a tym samym i wniosków o ich wydanie, są w ostatnich latach systematycznie rozbudowywane. Nawiązując w tym kontekście do nowelizacji dyrektywy ramowej z 2018 r. (dokonanej powoływanej wcześniej dyrektywą 2018/851), należy zauważyć kwestię wyrażania zgód jako zasadniczą na przetwarzanie odpadów. Rzecz w tym, że wspomniana nowelizacja charakteryzuje się dość wyraźną zmianą sposobu podejścia do kwalifikowania przedmiotów do kategorii odpadów, łącznie z pozbawianiem odpadów takiego ich statusu, czyli przywróceniem ich poprzez procesy odzysku do obiegu gospodarczego jako nieodpadów (produktów), czy też poprzez bezpośrednie wykorzystanie. Ta zmiana podejścia niewątpliwie powiązana jest z wdrażaniem idei gospodarki o obiegu zamkniętym, która zakłada

właśnie możliwe jak najszersze wykorzystywanie odpadów (surowców i materiałów w nich zawartych) w gospodarce i zastępowanie nimi surowców naturalnych, oszczędzając dzięki temu te ostatnie. Bardzo przejrzystość na to wskazuje już teza 1 preambuły do dyrektywy nowelizującej z maja 2018 r., podkreślając równocześnie, iż uzyskana oszczędność zasobów ma także istotne znaczenie dla równoczesnego zmniejszenia całkowitej ilości rocznych emisji gazów cieplarnianych. Podkreślono jednak także, że nie może to naruszać podstawowej zasady postępowania z odpadami, czyli powoływanej już „zasady bezpieczeństwa”, w prawie polskim wyrażonej w art. 16 u.o., odnoszącej się zarówno do cech samych odpadów, jak i procesów gospodarowania nimi, w kontekście oddziaływań na człowieka i środowisko. Założyć można, że to aktualne podejście można ująć w następującym stwierdzeniu – jeżeli będzie to bezpieczne dla ludzi i środowiska, to przedmiot (substancja), spełniający cechy odpadu nie musi być traktowany jako odpad¹⁵; z kolei odpad przetworzony w bezpieczny sposób, wyłączający powodowanie przez ten przetworzony odpad¹⁶ zagrożeń dla ludzi lub środowiska, nie musi być już dalej traktowany jako odpad, pod warunkiem że w obu sytuacjach taki niedoszły albo byłoby odpad można wykorzystać, oszczędzając w ten sposób zasoby naturalne środowiska. To podejście skutkować powinno także przyjęciem założenia, że głównym celem przepisów wymagających uzyskania zgody administracyjnej na prowadzenie postępowania z odpadami jest przede wszystkim zapewnienie takiego bezpieczeństwa, nie jest nim natomiast reglamentacja, rozumiana jako ograniczanie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej polegającej na gospodarowaniu odpadami. Jeżeli taka działalność będzie prowadzona w sposób bezpieczny, będzie zapewniała osiąganie innych celów gospodarowania odpadami (zwłaszcza przywracania odpadów do obiegu i oszczędzania w ten sposób zasobów środowiska w zgodzie z hierarchią sposobów postępowania z odpadami – art. 1, art. 17 u.o.), to prowadzenie takiej działalności należy dopuścić. Można byłoby nawet stwierdzić, że rolą organu reglamentującego jest wręcz promowanie podejmowania działalności charakteryzującej się tymi właśnie cechami, to też jest działanie na rzecz ochrony środowiska poprzez ochronę jego zasobów.

¹⁵ To odwołanie do instytucji „produktu ubocznego”, w prawie polskim regulowanej przepisami art. 10 u.o.

¹⁶ Do postaci produktu w procesie recyklingu bądź przygotowany do bezpośredniego wykorzystania w innym procesie odzysku.

Z punktu widzenia głównego tematu niniejszego opracowania jeszcze raz należy bardzo mocno zaakcentować, że stwierdzenia powyższe dotyczą postępowania z wszelkimi odpadami, w tym niebezpiecznymi, żaden z unijnych czy krajowych przepisów o odpadach nie wyłącza możliwości poddawania takich odpadów procesom recyklingu, nie żąda także kierowania ich wyłącznie do procesów unieszkodliwiania. Zwraca na to uwagę również orzecznictwo sądów unijnych, np. poprzez następujące stwierdzenie – „[p]rawo Unii nie wyklucza co do zasady tego, aby odpad uznany za niebezpieczny mógł przestać być odpadem w rozumieniu dyrektywy 2008/98 w sprawie odpadów oraz uchylającej niektóre dyrektywy, jeśli proces odzysku pozwala uczynić go zdatnym do użytku bez stwarzania zagrożenia dla zdrowia człowieka i bez wyrządzania szkody środowisku naturalnemu, a ponadto jeżeli nie stwierdzono, że posiadacz tego przedmiotu pozbywa się go, zamierza się go pozbyć lub został zobowiązany do pozbycia się go w rozumieniu art. 3 pkt 1 tej dyrektywy”¹⁷.

4. Mieszanie odpadów w procesie ich przetwarzania

Niemniej jednak pamiętać trzeba, że ogólne przepisy ustawy o odpadach ustanawiają określone specjalne wymagania odnoszące się do tych procesów przetwarzania, w których przetwarzane miałyby być odpady niebezpieczne. W szczególności trzeba zwrócić uwagę na zawarty w rozdz. 4 działu II u.o. (rozdział dotyczy właśnie postępowania z odpadami niebezpiecznymi) przepis art. 21 ust. 1 u.o., wprowadzający zakaz mieszania odpadów niebezpiecznych różnych rodzajów, mieszania odpadów niebezpiecznych z odpadami innymi niż niebezpieczne, a także mieszania odpadów niebezpiecznych z substancjami, materiałami lub przedmiotami, w tym rozcieńczania substancji niebezpiecznych; przepis ten jest prawie dosłowną transpozycją art. 18 r.d.o. Jego uzasadnieniem jest, jak się wydaje, zapobieżenie utrudnieniu kontroli nad stanem i właściwościami odpadów niebezpiecznych, a także dalszym gospodarowaniem nimi, po procesie ich zmieszania. Pokreślić warto, że przepis zawarty w art. 21 ust. 1 u.o. odnieść należałoby przede wszystkim do procesów zbierania i magazynowania

¹⁷ Teza 5 w wyroku Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości z 7 III 2013 r. w sprawie C-358/11, *Lapin elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen liikenne ja infrastruktuuri -vastuualue v. Lapin luonnonsuojelupiiri ry*, ZOTSiS 2013, nr 3, poz. I-142

odpadów, co wynika z porównania jego treści z przepisem ust. 2. Ten bowiem dopuszcza mieszanie jako formułę przygotowania odpadów niebezpiecznych do procesów przetwarzania, przy zachowaniu warunków w przepisie wskazanych. Konieczne jest także rozróżnienie mieszania jako sposobu przygotowania do przetwarzania odpadów od ewentualnego mieszania będącego integralną częścią takich procesów, wynikającą z rozwiązań technologicznych. Jeżeli w danym procesie gospodarowania określonymi odpadami niebezpiecznymi występują czynności, które można byłoby z technologicznego punktu widzenia określić właśnie jako „mieszanie”, konieczna będzie ocena możliwości ich zastosowania z punktu widzenia ograniczeń wynikających z powołanych przepisów – mieszanie jako integralny element przewidzianej technologii przetwarzania odpadów należałoby uznać za dopuszczalne. Odnosząc się do przyjętego w naukach technicznych sposobu rozumienia pojęcia „mieszanie” jako działań polegających na łączeniu poprzez mieszanie różnych materiałów, których składniki nie wchodzi ze sobą w reakcję, lecz zachowują w mieszaninie swoje indywidualne właściwości (co ogólnie odpowiada także definicji językowej ze *Słownika Języka Polskiego PWN* – mieszanie to zmiana położenia cząstek substancji płynnej lub sypkiej, poprzez poruszanie w niej czymś lub potrząsanie naczyniem, w którym się ona znajduje; też: łączenie ze sobą w ten sposób różnych substancji), należałoby zauważyć, że w sensie użytym w przepisie art. 21 ust. 2 u.o. mieszanie powinno być czynnością o charakterze przygotowawczym bądź integralną częścią procesu przetwarzania służącą poprawie bezpieczeństwa tegoż procesu, który jednak na pewno nie może się ograniczać tylko do działań o charakterze właśnie „mieszania” w ujęciu wskazanym wcześniej. Jeżeli mieszanie jest taką integralną częścią procesu przetwarzania, wynikającą z zastosowanej technologii, to nie ma do niego zastosowania przepis art. 21 ust. 1 u.o. Pamiętać też trzeba, że proces odzysku ma prowadzić do pozbawienia odpadu cech (w tym właściwości niebezpiecznych) uniemożliwiających wykorzystanie tegoż odpadu. Obowiązek wykazania dopuszczalności zastosowania mieszania w danym procesie przetwarzania odpadów obciąża posiadacza odpadów, który ten proces będzie prowadził, dowód taki powinien być elementem wniosku o wydanie zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Do tak rozumianego procesu mieszania niewątpliwie nie będzie miał zastosowania analizowany wcześniej art. 5 u.o., proces powinien być opisany w treści zezwolenia na przetwarzanie odpadów. Jego efektem

może być zmiana kodu odpadu, która nastąpi poprzez proces przetwarzania, w którego skład wchodzić może mieszanie, jeżeli przetworzenie zdejmuje z odpadu właściwości charakterystyczne dla odpadów niebezpiecznych i przygotowuje odpad do wykorzystania w procesie odzysku, jako odpad inny niż niebezpieczny. Dla przetworzenia odpadu w procesie recyklingu to już nie ma znaczenia, ponieważ powstaje wówczas produkt niebędący odpadem.

Przepisy ustawy o odpadach dotyczące gospodarowania odpadami niebezpiecznymi są więc, jak widać, dość ograniczone, szczególne w takim razie znaczenie ma dla prowadzenia tych procesów zasada bezpieczeństwa z art. 16 u.o. Przepisy szczegółowe mogą wprowadzać natomiast inne skonkretyzowane wymagania dotyczące sposobów postępowania z określonymi rodzajami odpadów niebezpiecznych (np. obowiązki związane z usuwaniem substancji niebezpiecznych z tzw. wraków samochodowych zawarte w Ustawie z dnia 20 stycznia 2005 r. o recyklingu pojazdów wycofanych z eksploatacji¹⁸). W kontekście ewentualnego przetwarzania odpadów niebezpiecznych w procesach recyklingu podstawowe znaczenie będą natomiast miały normy jakości i bezpieczeństwa produktów, mające zastosowanie do produktów powstałych w tych procesach.

Podsumowanie

Przeprowadzone w opracowaniu analizy dają podstawę do sformułowania następujących wniosków:

1) odpady niebezpieczne mogą być przetwarzane w procesach odzysku, w tym recyklingu;

2) w procesach przetwarzania odpadów, jako ich integralna część związana z zastosowaną technologią, może być stosowane mieszanie odpadów, nie ma wówczas zastosowania zakaz wynikający z art. 21 ust. 1 u.o.;

3) do zmiany kodu odpadu niebezpiecznego na odpad inny niż niebezpieczny dokonanej wskutek przetworzenia tego odpadu nie ma zastosowania art. 5 u.o.

¹⁸ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 2056.

PROCEEDING WITH HAZARDOUS WASTE IN THE LIGHT OF THE LAW – SELECTED ISSUES

Summary

Polish provisions on waste, following the example of EU regulations, lay down specific requirements relating to the handling of “hazardous waste”. These requirements, contained directly in the Act on waste of December 2012, are quite general in nature and are supplemented by requirements constructed in specific provisions. The analyses conducted in this study refer only to some general provisions of the Act on waste and concern selected problems that arise in the practice of applying these provisions. The main ones are the application of Art. 5 of the Act (prohibition of reclassification by mixing hazardous waste) to hazardous waste treatment processes and the application of Art. 21 sec. 1 of the Act on waste (no hazardous waste mixing) for hazardous waste treatment processes. Consequently, the issues analysed are encapsulated in the following questions 1) Can hazardous waste be subjected to recovery processes, especially recycling?; 2) In such processes, may operations be used that consist in mixing waste?; 3) Do the provisions of Art. 5 of the Act on waste relate to such process; 4) If such process do relate to Art. 5 of this Act, what is the relationship between Art. 5 and art. 21 sec. 1 of the Act? The main conclusion is that neither the provision of Art. 5 of the Act on waste nor the provision of Art. 21 sec. 1 of the Act apply to the mixing of hazardous waste carried out in the processes of their processing as an integral part of these processes.

Keywords: waste – proceeding with hazardous waste

LITERATURA

Górski M., *Usuwanie odpadów*, Warszawa 2021.

III. Z ORZECZNICTWA

KAMIL RECZEK*

Glosa do postanowienia Naczelnego Sądu Administracyjnego z 6 lipca 2016 r., sygn. akt. I OSK 1516/16

Teza komentowanego orzeczenia

Postanowieniem z 6 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 1516/16 Naczelny Sąd Administracyjny (NSA) uznał, że postępowanie inicjowane skargą, o której mowa w art. 68 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami¹, jest postępowaniem administracyjnym w sprawie unieważnienia egzaminu państwowego na prawo jazdy, które stosownie do art. 72 ust. 1 u.k.p. powinno być zakończone decyzją administracyjną.

1. Stan faktyczny sprawy

Przed Marszałkiem Województwa Lubelskiego toczyło się postępowanie na skutek wniesionej skargi dotyczącej przebiegu egzaminu państwowego na prawo jazdy. W ocenie organu postępowanie wywołane skargą określoną w art. 68 ust. 1 u.k.p. ma charakter postępowania skarżowego regulowanego w przepisach Działu VIII Kodeksu postępowania

* Kamil Reczek, mgr, WSPiA Rzeszowska Szkoła Wyższa, e-mail:rekamil97@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-6785-4092>.

¹ Ustawa z dnia 5 I 2011 r. o kierujących pojazdami (Dz.U. 2016, poz. 627), dalej „u.k.p.”.

administracyjnego² i nie jest tożsame z postępowaniem w przedmiocie unieważnienia egzaminu na prawo jazdy.

Egzaminator zwrócił się do organu z wnioskiem o wydanie kopii z akt sprawy (zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi), jednakże z uwagi na brak przymiotu strony nie otrzymał żądanych dokumentów. W dalszej kolejności egzaminator wniósł do organu pismo mające zbliżony charakter do zażalenia na niezałatwienie sprawy w terminie. Z uwagi na niejednoznaczny charakter pisma organ nie potraktował go jako zażalenia i nie przekazał Samorządowemu Kolegium Odwoławczemu w Lublinie. Na skutek niepodjęcia przez organ dalszych działań w sprawie egzaminator wniósł do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Lublinie skargę na bezczynność, która obejmować miała niezałatwienie sprawy.

WSA w Lublinie postanowieniem z 16 marca 2016 r., o sygn. akt III SAB/Lu 3/16 odrzucił skargę. Sąd uznał, że skarżący przed złożeniem skargi do sądu nie wyczerpał środków zaskarżenia w postępowaniu przed organem właściwym, stąd skarga była niedopuszczalna i podlegała na podstawie art. 58 § 1 pkt 6 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³ odrzuceniu.

Skarżący wniósł skargę kasacyjną na wspomniane postanowienie, w której zarzucił naruszenie art. 58 § 1 pkt 6 p.p.s.a. w związku z art. 3 § 2 pkt 9 p.p.s.a. polegające na przyjęciu, że wniesiona skarga podlega odrzuceniu oraz naruszenie art. 52 § 1 i § 2 p.p.s.a. polegające na błędnym przyjęciu, że skarżący przed wniesieniem skargi w przedmiotowej sprawie nie wyczerpał wszystkich przysługujących mu środków zaskarżenia. W odpowiedzi na skargę kasacyjną organ podniósł zarzut braku kognicji sądów administracyjnych do rozpoznawania spraw związanych z prawidłowością prowadzenia postępowania skargowego w trybie przewidzianym przepisami Działu VIII k.p.a.

Przy podnoszeniu wspomnianego zarzutu pojawiła się wątpliwość, czy postępowanie skargowe wywołane przez egzaminowanego i uregulowane w art. 68 ust. 1 u.k.p. jest jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym w przedmiocie unieważnienia egzaminu państwowego na prawo jazdy.

² Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2013, poz. 267), dalej „k.p.a.”.

³ Ustawa z dnia 30 VIII 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm.), dalej „p.p.s.a.”.

NSA postanowieniem z 6 lipca 2016 r., sygn. akt I OSK 1516/16 uchylił zaskarżone postanowienie, uznając istnienie kognicji sądu administracyjnego. W ocenie NSA postępowanie wywołane skargą określoną w art. 68 ust. 1 u.k.p. nie jest postępowaniem skargowym uregulowanym w Dziale VIII k.p.a., lecz jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym w przedmiocie unieważnienia egzaminu, natomiast egzaminatorowi zgodnie z art. 68 ust. 1a u.k.p. przysługuje przymiot strony.

2. Ocena stanowiska wyrażonego przez NSA

Oceniając tezę, w pierwszej kolejności należy wskazać, że ma ona charakter przelomowy i istotny społecznie, ponieważ dotyczy sprawy powszechnej. Odnosi się ona do charakteru środka prawnego, który daje możliwość kwestionowania przebiegu egzaminu państwowego na prawo jazdy. Jednakże, mimo interpretacji wspomnianego przepisu na korzyść obywatela, stanowisko takie nie może być aprobowane, gdyż ustawodawca nie uprawniał osoby poddanej egzaminowi na prawo jazdy do wszczęcia takiego postępowania.

Konstrukcja sposobu kwestionowania wyniku egzaminu państwowego na prawo jazdy została uregulowana w u.k.p. w sposób nietypowy i poniekąd krzywdzący dla obywatela. Zgodnie z art. 72 ust. 2 u.k.p. marszałek województwa w drodze decyzji administracyjnej unieważnia egzamin państwowy z urzędu lub na wniosek dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. Brak jest prawa do zainicjowania takiego postępowania przez samego egzaminowanego, którego potencjalne prawa mogą być naruszone. Biorąc pod uwagę potencjalne możliwości naruszenia zasad egzaminowania, ustawodawca uregulował w art. 68 ust. 1 u.k.p. możliwość złożenia przez egzaminowanego skargi dotyczącej egzaminu państwowego, jednocześnie nie precyzując jej charakteru prawnego, w szczególności sposobu jej rozpoznania. Stąd w orzecznictwie pojawiły się wątpliwości, jaki rodzaj postępowania wszczyna wspomniana skarga. M. Dębski⁴ wskazuje, że zgodnie z art. 67 ust. 1 u.k.p. marszałek województwa sprawuje nadzór nad przeprowadzaniem egzaminów państwowych, w ramach którego rozpatruje skargi dotyczące egzaminu. Skargi te utożsamia jako wynikające z art. 221 § 1 k.p.a., a więc określone w Dziale VIII k.p.a. Biorąc pod uwagę tę

⁴ M. Dębski, *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*, LexisNexis 2013, el/LEX.

kompetencję, skargę określoną w art. 68 ust. 1 u.k.p. należy utożsamiać z określoną w art. 67 ust. 1 u.k.p. Uznając zasadność złożonej skargi, marszałek województwa poinformowany o nieprawidłowościach ma możliwość wszczęcia postępowania z urzędu w przedmiocie unieważnienia egzaminu państwowego na prawo jazdy. W tym miejscu należy zauważyć, że zgodnie z zamysłem prawodawcy w materii postępowania administracyjnego postępowanie skargowe określone w dziale VIII k.p.a. nie służy dochodzeniu przez obywatela swoich indywidualnych praw i obowiązków administracyjnoprawnych. Jak powszechnie przyjmuje się w orzecznictwie sądów administracyjnych, skarga ta jest odformalizowanym środkiem ochrony różnych interesów jednostki, niedającym podstaw do uruchomienia dalszego trybu instancyjnego⁵. Tak więc niewątpliwie obywatel w sprawie, w której wchodzi w relację administracyjną z państwem, a której celem jest ustalenie prawa do posiadania prawa jazdy, powinien posiadać szersze środki ochrony przed błędami i nieprawidłowościami, tym bardziej, że to on ponosi koszty przeprowadzenia takowego egzaminu. Stąd wniosek o krzywdzącym uregulowaniu wspomnianych przepisów wydaje się w pełni uzasadniony.

NSA uznał, że skarga określona w art. 68 ust. 1 u.k.p. stanowi odrębny środek od tej określonej w Dziale VIII k.p.a. Sąd na potwierdzenie zaprezentowanego poglądu zauważył, że odrębności, jakimi się cechuje, wynikają z terminu jej wniesienia oraz pośredniego trybu (za pośrednictwem dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego). Sąd wskazał również na konieczność uwzględnienia systemowej wykładni wobec umieszczenia w art. 68 ust. 1a u.k.p. sformułowania „egzaminator jest stroną postępowania administracyjnego prowadzonego w sprawie unieważnienia egzaminu na prawo jazdy”. Na podstawie usytuowania przepisu można wywnioskować, że skarga określona w art. 68 ust. 1 u.k.p. wszczyna postępowanie w przedmiocie unieważnienia egzaminu. Finalnie NSA wskazał, że możliwość wszczęcia postępowania o unieważnienie egzaminu na prawo jazdy na podstawie art. 72 ust. 1 u.k.p. z urzędu lub na wniosek dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego stanowi jedynie alternatywną wobec art. 68 ust. 1 u.k.p. przesłankę wszczęcia postępowania o unieważnienie egzaminu.

Stanowisko NSA nie zasługuje na aprobatę. Sąd na potwierdzenie swojego stanowiska, że skarga określona w art. 68 u.k.p. stanowi środek odrębny, zauważa, że 14-dniowy termin stanowi ograniczenie

⁵ Postanowienie NSA z 16 IV 2013 r., sygn. akt I OSK 683/13, LEX nr 1320447.

uprawnienia strony, które nie istnieje wobec skargi określonej w Dziale VIII k.p.a. W pierwszej kolejności należy wskazać, że 14-dniowy termin na wniesienie skargi nie jest obwarowany żadną sankcją. Z przepisów prawa nie wynikają żadne konsekwencje jego niezachowania, co świadczy o fakcie, że ma on jedynie charakter instrukcyjny. Z samej istoty terminu instrukcyjnego to taki, którego niedotrzymanie nie powoduje skutków procesowych określonych w ustawie. W u.k.p. brak jest takich skutków. W piśmiennictwie i doktrynie również nie wykazuje się przeciwskazania, aby termin instrukcyjny skierowany był do strony postępowania. Można więc z całą pewnością uznać, że termin ten ma taki charakter. Faktowi temu niewątpliwie nie przeczy również regulacja zawarta w art. 54 ust. 2 u.k.p., który nakazuje organowi przechowywać zapis z praktycznej części egzaminu przez okres 21 dni od przeprowadzenia egzaminu. Przepis ten ma charakter dowodowy. Brak zapisu z praktycznej części egzaminu niewątpliwie utrudni ocenę zasadności skargi, lecz utrudnienia dowodowe nie mają wpływu na posiadane przez egzaminowanego prawo do wywołania postępowania. Należy również mieć na uwadze fakt, że może zaistnieć sytuacja, w której egzaminowany zachowa 14-dniowy termin wniesienia skargi, natomiast organ otrzyma ją po upływie 21 dni od przeprowadzenia egzaminu, np. wskutek opóźnień w działaniu operatora pocztowego lub nadania skargi w innym kraju.

Uregulowanie pośredniego trybu wnoszenia skargi w ocenie autora w żaden sposób nie wpływa na odmienny charakter postępowania, ponieważ adresatem skargi pozostaje nadal organ właściwy, a więc marszałek województwa. W tym miejscu warto zaznaczyć, że zgodnie art. 228 k.p.a. skarga składana jest do organu właściwego, zaś pośredni tryb jej wniesienia nie wpływa na zmianę jej adresata. NSA w głosowanym orzeczeniu wydaje się przeczyć sobie, albowiem w pierwszej kolejności dowodzi, że wniesienie skargi za pośrednictwem dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego stanowi o odrębności wobec skargi wynikającej z Działu VIII k.p.a., a następnie stwierdza, że fakt wniesienia jej za pośrednictwem dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego nie podważa jurysdykcyjnego charakteru postępowania – a więc nie ma żadnego znaczenia dla oceny, czy jest to postępowanie administracyjne, które winno zakończyć się decyzją, czy jest to postępowanie skargowe, które powinno zakończyć się zawiadomieniem. NSA wskazuje, że specyfika postępowania w przedmiocie oceny przebiegu egzaminu polega na tym, że dowody znajdują się

w posiadaniu dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego – co stanowi główną przyczynę do takiego trybu wniesienia skargi.

Odnosząc się natomiast od argumentu zastosowania wykładni systemowej wynikającej z dodanego art. 68 ust. 1a u.k.p., należy przyjąć, że dodanie w tym miejscu wspomnianego przepisu nie może być rozstrzygające dla oceny charakteru prawnego skargi. WSA w Lublinie w wyroku z 15 listopada 2016 r., sygn. akt III SAB/Lu 17/16, rozpoznając sprawę głosowanego orzeczenia NSA, również zauważył, że przy założeniu racjonalności ustawodawcy, trudno jest przyjmować, że w taki właśnie sposób, tj. poprzez zamieszczenie lakonicznego pojedynczego uregulowania, ustawodawca chciał zmienić ustawę, czy też potwierdzić nie do końca jasny charakter skargi. Jak w dalszej kolejności zauważył sąd, dokonanie nowelizacji w taki sposób uczyniło stan ten jeszcze bardziej niejasnym. Autor niniejszej glosy w pełni podziela taki sposób rozumowania – opieranie się bowiem w niniejszej sprawie na wykładni systemowej pozwala zauważyć, że prowadzi ona do zupełnie innych wniosków.

Wykładnia systemowa, której punkt wyjścia stanowi art. 67 u.k.p. określający środki prawne, jakimi dysponuje marszałek województwa w stosunku do egzaminów państwowych na prawo jazdy, wskazuje na odrębność czynności polegających na rozpatrywaniu skarg dotyczących egzaminu (pkt 1) i unieważnieniu egzaminu (pkt 4). Ustawodawca w art. 67 ust. 1 u.k.p. wymienia 10 form nadzoru, a następnie w kolejnych artykułach określa ich zakres. Dochodząc do art. 72 ust. 2 u.k.p., który określa, w jaki sposób następuje unieważnienie egzaminu państwowego, ustawodawca wskazuje, że może nastąpić to z urzędu lub na wniosek dyrektora wojewódzkiego ośrodka ruchu drogowego. Jak zauważył WSA w Łodzi w wyroku z 16 października 2018 r., sygn. akt III SA/Łd 475/18, nie ulega wątpliwości, że gdyby intencją ustawodawcy było, aby unieważnienie egzaminu na prawo jazdy było możliwe także na wniosek osoby, która złożyła skargę określoną w art. 68 ust. 1 u.k.p., to treść art. 72 ust. 2 u.k.p. byłaby inna. Pogląd ten podzielił WSA w Łodzi w postanowieniu z 13 lipca 2022 r., sygn. akt III SAB/Łd 99/22, w którym sąd nadal wskazuje, że skarga, o której mowa w art. 68 ust. 1 u.k.p., dostarcza marszałkowi województwa jedynie informacji o przebiegu egzaminu, na podstawie których może on wszcząć z urzędu postępowanie w sprawie jego unieważnienia. Taki sposób regulacji w ocenie autora wydaje się prawidłowy z trzech powodów.

Po pierwsze jest on w pełni logiczny i zgodny z zamysłem ustawodawcy, chociaż w znacznej mierze krzywdzący dla osoby egzaminowanej.

Jak wykazano powyżej, to właśnie wykładnia systemowa dowodzi, że skarga nie stanowi odrębnego środka prawnego wobec skargi określonej w Dziale VIII k.p.a.

Po drugie należy skonfrontować tę interpretację z przepisami obowiązującymi wcześniej. Jak wynikało z nieobowiązującego już § 32 Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 27 października 2005 r. w sprawie szkolenia, egzaminowania i uzyskiwania uprawnień przez kierujących pojazdami, instruktorów i egzaminatorów⁶ regulującego m.in. zasady egzaminowania kandydatów na kierowców osoba, która przystąpiła do egzaminu państwowego, mogła zgłaszać za pośrednictwem dyrektora ośrodka egzaminowania do właściwego organu nadzoru skargi i zastrzeżenia co do jego przebiegu i oceny. Tak więc tryb wnoszenia zastrzeżeń do wyników egzaminu był uregulowany w sposób postępowania skargowego określonego w Dziale VIII k.p.a., natomiast zgodnie z art. 112 ust. 2 pkt 2 Ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. prawo o ruchu drogowym⁷ (której zakres dotyczący kierujących pojazdami został przeniesiony następnie w 2011 r. do u.k.p.) kompetencją organu nadzoru było unieważnianie egzaminu przeprowadzanego niezgodnie z przepisami z urzędu. To stanowisko wobec ówczesnego stanu prawnego potwierdza również postanowienie WSA z 21 maja 2008 r., sygn. akt II SA/Bk 22/08, który wskazuje, że organ nadzoru sprawuje nadzór określony w § 32 wspomnianego rozporządzenia w trybie skargowym określonym w Dziale VIII k.p.a. Natomiast – jak zauważa K. Ziemiński w glosie⁸ do wyżej wymienionego postanowienia – istnieje wyraźne wskazanie, że przysługująca skarga stanowi *superfluum*, ponieważ i bez tego przepisu k.p.a. pozwalałoby na skorzystanie z tego trybu w odniesieniu do egzaminu państwowego na prawo jazdy.

Po trzecie warto rozważyć ten przypadek w kontekście zasad ogólnych wynikających z k.p.a. Zgodnie z art. 233 k.p.a. skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę, jeśli pochodzi od innej osoby, może powodować wszczęcie postępowania z urzędu. Regulacja ta nie wyłącza możliwości wszczęcia postępowania z urzędu na skutek skargi złożonej przez samą stronę. Jak zauważa się w orzecnictwie, każde pismo, również złożone jako doniesienie o potrzebie podjęcia działań kontrolnych z urzędu,

⁶ Dz.U. 2005 Nr 217, poz. 1834.

⁷ Dz.U. 2005 Nr 108, poz. 908 ze zm.

⁸ Orzecznictwo Sądów Polskich 2009/10/1030, el/LEX.

wszczyna postępowanie administracyjne, gdy zawarte we wniosku żądanie dotyczy indywidualnej sprawy załatwianej w drodze decyzji, gdy wniosek złożony został przez osobę będącą stroną w rozumieniu art. 28 k.p.a., gdy wniosek odpowiadał warunkom formalnym i gdy organ, do którego wniosek wpłynął, był właściwy w sprawie⁹. Tak więc przepisy k.p.a. – aktu prawnego regulującego ogólne normy postępowania administracyjnego dopuszczają zbliżony mechanizm do tego, o którym mowa w u.k.p., aby to skarga określona w Dziale VIII k.p.a. (art. 68 ust. 1 u.k.p.) mogła zakomunikować organowi uprawnionemu (marszałkowi województwa) konieczność wszczęcia z urzędu w ramach swoich kompetencji postępowania administracyjnego (kompetencja marszałka województwa do prowadzenia postępowania administracyjnego w sprawie unieważnienia egzaminu państwowego na prawo jazdy).

Biorąc pod uwagę powyższą argumentację, głosowane orzeczenie NSA należy ocenić krytycznie. Niewątpliwie stanowi ono interpretację przepisów w sposób korzystny dla egzaminowanego, uprawniając go do wywołania postępowania administracyjnego w przedmiocie unieważnienia egzaminu państwowego na prawo jazdy, jednakże zamysł ustawodawcy w znaczny sposób odbiega od wykładni przedstawionej przez NSA. Warto również na koniec zauważyć, że oceniane postanowienie stanowi przykład prawotwórczej roli sądów administracyjnych, ponieważ w tej konkretnej sprawie postępowanie zainicjowane przez egzaminowanego nabrało charakteru jurysdykcyjnego w przedmiocie unieważnienia egzaminu, mimo że – jak dowodzono w głosie – ustawodawca nie przewidział w przepisach prawa takiego trybu.

GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF 6 APRIL 2016, I OSK 1516/16

Summary

In its judgment of 6 July 2016, I OSK 1516/16, the Supreme Administrative Court ruled that proceedings initiated by the complaint referred in Art. 68 of the Act on Vehicle Drivers by a person subjected to a driving test is an administrative proceeding for the invalidation of the state driving test, which, pursuant to Art. 72 Clause 1 of the Act on Vehicle Drivers, should be concluded by an administrative decision. This means that the test taker has the right to challenge the conduct of a driving test in jurisdictional administrative proceedings, because he or she is entitled to

⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z 1 X 2015 r., sygn. akt II SAB/Bk 42/15, LEX nr 1940999.

initiate proceedings for its invalidation. It is a new, precedent-setting and favorable view for the examinee. Although it is also socially significant, because it concerns a common matter, it is impossible to agree with it, because in accordance with the intention of the legislator, the examinee is not entitled to initiate such proceedings. He or she only can signal in the complaint procedure specified in Section VIII of the Act of 14 June 1960 the Code of Administrative Procedure to the voivodeship marshal the need to initiate such proceedings *ex officio*.

Keywords: driving license – invalidation of driving test – complaint about the conduct of driving test

LITERATURA

Dębski M., *Ustawa o kierujących pojazdami. Komentarz*, LexisNexis 2013, el/LEX.

IV. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Przeгляд polskich opracowań naukowych

Ewa Kubas, *Zbiórki publiczne w świetle prawa administracyjnego*,
Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego, Rzeszów 2021, ss. 268,
ISBN 978-83-7996-920-3

Problematyka dotycząca zasad prowadzenia zbiorów publicznych, a zwłaszcza jej aspektów administracyjnoprawnych, nie cieszy się dużym zainteresowaniem przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego. Stąd też z zadowoleniem i aprobatą należy przyjąć pojawienie się na rynku wydawniczym monografii Ewy Kubas *Zbiórki publiczne w świetle prawa administracyjnego* wydanej nakładem Wydawnictwa Uniwersytetu Rzeszowskiego. Temat książki jest istotny zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia. Jak wynika z danych zgromadzonych na Portalu Zbiórek Publicznych prowadzonym przez Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, do połowy 2022 r. zorganizowano ponad 30 tysięcy zbiorów publicznych. Z pełną świadomością można stwierdzić, że temat ten ma również istotny walor praktyczny. Warto na marginesie wskazać, że zbiórki publiczne oraz *crowdfunding* to jedne z najbardziej podstawowych i rozpowszechnionych form pozyskiwania wsparcia finansowego. Idąc dalej, należy przyjąć, że Autorka trafnie podkreśliła w tytule pracy przynależność tematu do szeroko pojętego prawa administracyjnego. Szczegółowa lektura pracy dowodzi, że obecne są w niej odwołania zarówno do prawa administracyjnego materialnego, jak i postępowania administracyjnego. Należy też odnotować, że recenzowana monografia jest pierwszą w polskiej literaturze prawniczej pozycją, która z perspektywy regulacji administracyjnoprawnej charakteryzuje tytułowe zagadnienie. Co prawda, w 2015 r. nakładem E-Wydawnictwa. Prawniczej i Ekonomicznej Cyfrowej Biblioteki Cyfrowej Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego ukazała się praca Jolanty Blicharz na powyższy temat, ale o charakterze komentatorskim, składająca się w sporej części z przytoczenia treści Ustawy z dnia 14 marca 2014 r. o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych (u.z.p.z.p.).

Monografia autorstwa E. Kubas liczy łącznie 268 stron i składa się z pięciu rozdziałów. Rozważania natury merytorycznej poprzedza wykaz skrótów oraz wstęp. Pracę wieńczą wnioski końcowe, a ponadto wykaz literatury, aktów normatywnych i orzecznictwa. Spis treści wskazuje, że treści merytoryczne zostały tak w pracy

ułożone, aby od ogółu do szczegółu przedstawiały tytułową problematykę. Warto jeszcze zauważyć, że każdy z pięciu rozdziałów pracy jest w stosunku do pozostałych proporcjonalny.

We wstępie pracy Autorka trafnie identyfikuje, że organizowanie zbiorów publicznych może zarówno być potraktowane jako jeden z filarów społeczeństwa obywatelskiego, jak również stanowić istotne źródło wsparcia finansowego w postaci gotówki czy darów w naturze (s. 9). W tej części książki E. Kubas wskazuje, że „podstawowym założeniem monografii jest przedstawienie znaczenia zbiorów publicznych w demokratycznym państwie prawnym z równoczesnym ukazaniem istoty i kierunku zmian, jakie zaszły w zakresie ustawodawstwa związanego z publicznym zbieraniem ofiar”. Dodaje ponadto, że książka ma za zadanie scharakteryzować proces organizowania zbiorów publicznych, a także ukazać prawne formy działania administracji publicznej (ministra właściwego do spraw administracji publicznej) w tym zakresie. E. Kubas sygnalizuje, że podstawowymi metodami wykorzystanymi w pracy są metody historycznoprawna, teoretycznoprawna i analityczna. Za cenne należy uznać spostrzeżenie Autorki, że w toku wywodu konieczne stało się zwrócenie uwagi na niewładczą formę działania administracji publicznej (działalność społeczno-organizatorską), typową dla organizacji społecznych, w tym organizacji pozarządowych, które mogą występować jako organizatorzy zbiorów publicznych, w rozumieniu art. 3 u.z.p.z.p. Można przyjąć, że odwołanie się przez Autorkę do pojęcia „niewładczych form działania administracji” jest słuszne, brakuje jednak, już we wstępie, solidnego uzasadnienia tego argumentu z odwołaniem się do poglądów literatury przedmiotu. W doktrynie zwraca się uwagę, że „[...] niewładcze stosunki administracyjnoprawne to takie stosunki, które posiadają typowy dla każdego stosunku prawnego wymiar władczości prawa (są zatem zabezpieczone bezpośrednio lub pośrednio zinstytucjonalizowanym przymusem państwa), ale ich treść dotycząca praw i obowiązków w zakresie administrowania sprawami publicznymi została skonkretyzowana bez użycia instytucji władztwa administracyjnego w znaczeniu jednostronnej konkretyzacji treści dokonanej przez organ administracyjny. Co najmniej jedną ze stron tego stosunku obligatoryjnie powinien być organ administracji publicznej lub organ administrujący”. Nie tylko lektura poszczególnych części recenzowanej pozycji, lecz również ustawy z 2014 r. zdaje się tezę tę potwierdzać. Konstrukcja wstępu w zasadzie nie budzi wątpliwości, a przede wszystkim jasna jest postawiona przez Autorkę hipoteza badawcza, którą udało się w dalszej części monografii zweryfikować. Na marginesie można zauważyć, że zarówno we wstępie, jak i w dalszych rozdziałach uwydatnia się patrzenie Autorki na prawo administracyjne, jako na tę gałąź prawa, która ma silny związek ze sprawami społecznie istotnymi. Można w konsekwencji uznać, że na aprobatę zasługuje reglamentacja tej sfery przez ustawodawcę.

Rozważania merytoryczne otwiera rozdział pierwszy pt. *Geneza zbiorów publicznych*. Ta część pracy, zgodnie z sygnalizacją zawartą we wstępie, zawiera ukazanie tytułowego zagadnienia przede wszystkim z perspektywy historycznoprawnej. Za interesujące należy uznać rozważania ukazujące historię kształtowania się zasad prowadzenia zbiorów publicznych, najpierw w okresie międzywojennym, a następnie po II wojnie światowej. Analiza tych zagadnień cechuje się wysokim stopniem szczegółowości, przy czym Autorka ograniczyła się w zasadzie tylko do przytoczenia

treści właściwych tematowi regulacji normatywnych, a zwłaszcza Ustawy z dnia 15 marca 1933 r. o zbiorcach publicznych (pierwszej kompleksowej regulacji na ten temat w prawie polskim), co pozostawia pewien niedosyt po lekturze tego fragmentu pracy. Nie można nie wspomnieć o zwróceniu przez E. Kubas uwagi na proces licznych zmian ustawy z 1933 r., które poniekąd doprowadziły do uchwalenia nowego aktu prawnego z 2014 r. Podzielić należy stanowisko Autorki, że nowa ustawa *de facto* przede wszystkim odformalizowała proces zgłaszania przez organizatorów chęci prowadzenia zbiorów publicznych. Co ciekawe, na gruncie nowego stanu prawnego odstąpiono od wydawania przez właściwego ministra pozwolenia na organizację zbiórki publicznej, przybierającego postać decyzji administracyjnej ze wszystkimi tego konsekwencjami, na rzecz jej zgłoszenia przez portal teleinformatyczny, o którym wspomniano na początku niniejszej recenzji. Trafnie Autorka zidentyfikowała także jedną z przyczyn braku zainteresowania organizacją zbiorów publicznych na gruncie poprzedniego stanu prawnego, tj. nadmierny formalizm ustawodawcy w tym zakresie. Z aprobatą należy przyjąć także odniesienie się przez Autorkę do regulacji prawa międzynarodowego i prawa europejskiego.

W rozdziale drugim zatytułowanym *Cel i miejsce zbiorów publicznych* scharakteryzowano te elementy, które pozwalają uznać zbiórkę publiczną za legalną z punktu widzenia przepisów ustawowych. Na samym początku tego rozdziału zasygnalizowano, że na gruncie aktualnie obowiązującej ustawy zdefiniowano zbiórkę publiczną jako zbieranie ofiar w gotówce lub w naturze w miejscu publicznym na określony, zgodny z prawem cel pozostający w sferze zadań publicznych, o których mowa w art. 4 ust. 1 Ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (u.d.p.p.w.), oraz na cele religijne. Zgodzić należy się ze stwierdzeniem, że w stosunku do poprzedniej ustawy jest to jedna z najbardziej widocznych różnic. Za godne uwagi należy uznać rozważania związane z analizą składowych pojęcia zbiórki publicznej, tj. miejsca publicznego jako terenu zbiórki, a także sfery realizacji zadań publicznych determinujących cel i legalność takiej zbiórki. W przypadku rozważań związanych z miejscem zbiórki z aprobatą należy przyjąć poszukiwanie przez E. Kubas właściwej definicji, poprzez odwoływanie się nie tylko do poglądów i regulacji dotyczących prawa administracyjnego, lecz również do szeroko pojętego prawa karnego. Słuszna jest końcowa konstatacja Autorki, że z miejscem publicznym będziemy mieli do czynienia wtedy, gdy będzie to przestrzeń dostępna dla nieokreślonej liczby osób. Trafnie przyjęła, że kluczowa jest w tym przypadku powszechna dostępność takiego miejsca. Istotnie w tej części swoich rozważań E. Kubas zwróciła uwagę na dyskrejonalne kompetencje organu administracji publicznej, który w drodze decyzji administracyjnej może odmówić zamieszczenia na portalu ogłoszenia o zbiórce publicznej.

W dalszej części tego rozdziału Autorka podjęła się próby zdefiniowania celu zbiórki publicznej. Trafnie wywiodła, że już z samej definicji ustawowej zbiórki publicznej można ten cel wyinterpretować. Istotne jest to, że E. Kubas nie poprzestała na tym sformułowaniu i w sposób bardzo skrupulatny, analizując takie pojęcia jak np. cel (w znaczeniu językowym poprzez odwołanie się do haseł słownikowych), cel publiczny (w rozumieniu szerokim i wąskim), interes publiczny, stanęła na stanowisku, że mimo odniesienia się przez ustawodawcę w treści art. 1 ust. 1 u.z.p.z.p. do art. 4 ust. 1 u.d.p.p.w. cel zbiórki publicznej należy rozumieć możliwie

jak najbardziej szeroko. Jej zdaniem taka regulacja ma służyć przede wszystkim elastyczności przepisów i przyczynieniu się do zwiększenia zainteresowania tą formą pozyskiwana wsparcia, zwłaszcza finansowego. Podzielić należy pogląd, iż zmienność i różnorodność celów prowadzi do tego, że nie można stworzyć jednego, wyczerpującego katalogu celów. W ocenie Autorki, uznanie, że dany cel zbiórki publicznej mieści się w sferze realizacji zadań publicznych wymaga zastosowania przez organ administracyjny dwóch rodzajów wykładni: językowej i funkcjonalnej. Argument ten solidnie został obudowany nie tylko treścią przepisów ustawy o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, poglądami doktryny, lecz również przede wszystkim orzecznictwem sądów administracyjnych. Osobne rozważania na temat celów Autorka odniosła do celów religijnych, wskazując, że w tym przypadku chodzi przede wszystkim o cele kultu religijnego, a zwłaszcza praktykowanie religii czy utrzymanie obiektów sakralnych.

Istotny dla całości wywodu prowadzonego w monografii jest rozdział trzeci, w którym scharakteryzowano podmioty uprawnione do organizacji zbiorów publicznych. Warto odnotować, że podmioty te ustawodawca wymienia w art. 3 u.z.p.z.p. na zasadzie odesłania do ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. Autorka wyjaśniła pojęcie organizacji pozarządowej, odwołując się do dorobku powstałego na gruncie drugiej ze wskazanych ustaw, tak doktrynalnego, jak i orzeczniczego. Osobne rozważania poświęciła charakterystyce komitetu społecznego, co należy przyjąć z aprobatą. To jemu bowiem poświęcono odrębne miejsce w ustawie o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych. Za ciekawe należy uznać spostrzeżenia traktujące niejako o elastyczności ustawodawcy, który dopuścił zorganizowanie zbiórki publicznej przez osoby fizyczne w żaden sposób niepowiązane z podmiotami, których status regulują inne ustawy szczegółowe, a zwłaszcza ustawa o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie. W końcowej części tego rozdziału Autorka słusznie przeprowadziła analizę możliwości zorganizowania zbiórki publicznej przez wyznaniowe osoby prawne i związki wyznaniowe, jako podmioty, o których stanowi art. 3 ust. 3 u.d.p.p.w.

W rozdziale czwartym *Podstawowe zasady organizacji i prowadzenia zbiorów publicznych* Autorka przeanalizowała tytułową problematykę w odniesieniu do takich zasad jak: zasada decentralizacji i pomocniczości, zasada praworządności, zasada wolności organizowania zbiorów publicznych, zasada dobra wspólnego oraz zasada jawności zgłoszenia zbiórki publicznej. Z pełną świadomością można przyjąć, że ostatnia z wymienionych zasad ma szczególne znaczenie dla zbiorów publicznych. Przed przejściem do charakterystyki tej zasady Autorka przedstawia kontekst konstytucyjny zasady jawności działania organów państwa, odnosząc się przede wszystkim do postanowień art. 54 ust. 1 i art. 61 Konstytucji RP z 1997 r. Warto odnotować, że rozważania na temat konstytucyjnych aspektów jawności przeplatają się w toku całego wywodu w tej części pracy. Autorka wykazała, że w przypadku zbiorów publicznych zasada jawności realizowana jest przede wszystkim dzięki temu, że warunkiem jej zalegalizowania jest publikacja ogłoszenia na Portalu Zbiorów Publicznych. Można przyjąć, że jawność w powyższym przypadku wzmocniona jest koniecznością przechowywania na portalu danych o zbiorce oraz sprawozdania z jej realizacji przez okres 10 lat.

W ostatnim, piątym rozdziale *Prawne formy działania ministra właściwego do spraw administracji publicznej w procesie organizacji zbiorów publicznych* – jak wskazuje jego tytuł – istota rozważań została skupiona na prawnych formach działania ministra. Autorka podzieliła swoje dociekania na punkty odnoszące się do stanowienia przez ministra aktów normatywnych, wydawania przez niego decyzji administracyjnych, wykonywania zadań w formie czynności materialno-technicznych, a także do działalności społeczno-organizatorskiej. W przypadku pierwszej z form działania ministra można uznać za zadawalające i wyczerpujące wskazanie na upoważnienie do wydania rozporządzenia i określenia w nim wzoru aktu założycielskiego dla komitetu społecznego, wzoru zgłoszenia zbiórki publicznej oraz wzorów sprawozdań. Jeśli chodzi o wydawanie przez ministra decyzji administracyjnych, to za ważne i porządkujące należy uznać uogólnienia związane z pojęciem tego aktu administracyjnego. Autorka trafnie zidentyfikowała, że decyzja wydawana na podstawie art. 15 u.z.p.z.p. jest decyzją o charakterze związanym. W przekonujący sposób E. Kubas wyjaśniła, że co prawda na etapie wydawania decyzji organ administracyjny, opierając się na powyższej podstawie prawnej, działa w ramach związku, to już kwestię oceny, czy aktualizują się przesłanki wskazane w powyższym przepisie, można potraktować jako działanie podejmowane w ramach władzy dyskrecyjnej.

Pracę zamyka *Zakończenie*, w którym Autorka tylko na czterech stronach dokonuje podsumowania obszernego wywodu. Za zdecydowany brak należy uznać syntetyczne odniesienie się do najważniejszych ustaleń dokonanych w pięciu rozdziałach pracy. Należy odnotować, że poszczególne rozdziały takich częściowych podsumowań nie zawierały. Jedynym postulatem *de lege ferenda* zgłoszonym przez E. Kubas jest konieczność uregulowania w przepisach rangi ustawowej – na wzór zbiorów publicznych – zasad organizowania i prowadzenia zbiorów prywatnych. Autorka argumentuje ten postulat koniecznością zapobieżenia nieuczciwości organizatorów tychże zbiorów. Warto jednak wskazać, że we wstępie pracy, na stronie 10 Autorka zasugerowała, że w końcowej jej części zaprezentowane zostaną „postulaty *de lege ferenda*” w liczbie mnogiej. Tym samym niedosyt budzi brak jednoznacznego zajęcia stanowiska przez Autorkę, czy inne przedstawione w pracy przepisy wymagają interwencji ustawodawcy. Konstatacja ta jest pokłosiem braku wspomnianych podsumowań częściowych w monografii.

Przechodząc do dalszej oceny pracy, warto odnieść się do jej edytorskiej strony. Co do zasady można przyjąć, że konstrukcja przypisów w pracy jest poprawna. Zauważyć można jednak pewną niekonsekwencję w powoływaniu niektórych publikacji czy aktów normatywnych, a zwłaszcza organów publikacyjnych. Przykładowo, w przypisie 59 na stronie 40 powołano tekst pierwotny (Dz.U. 1989 r. Nr 29, poz. 154) Ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej oraz tekst jednolity (Dz.U. 2019 r., poz. 1347). W przypadku innych aktów prawnych konsekwentnie powoływano tylko tekst jednolity. Niekiedy Autorka zamiast wskazania miejsca publikacji podaje nazwę wydawnictwa (np. na stronie 88 w przypisie 187). Spotkać się można również z używaniem skróconej nazwy wydawnictwa – np. zamiast „Wydawnictwo Wolters Kluwer” użyto „WK” (przypis 313 na stronie 139). Pewna nieścisłość występuje w przypisach 166 i 167 na stronie 83. W obu użyto sformułowania „tamże”, co sugerowałoby publikację

wskazaną w poprzednim przypisie. Jednak w przypisie 165 Autorka powołała dwie publikacje, stąd też nie do końca wiadomo, do poglądu którego z przedstawicieli doktryny się odwołuje.

Co do zasady, dobór literatury przedmiotu nie budzi wątpliwości. Pozycje zostały dobrane adekwatnie do omawianego zagadnienia. Można jednak zauważyć, że w pracy nie odniesiono się m.in. do publikacji takich autorów jak: M. Masternak w zakresie czynności materialno-technicznych, czy P. Ruczkowskiego w zakresie zbiorów publicznych regulowanych przepisami poprzednio obowiązującej ustawy z 1933 r. Druga ze wskazanych pozycji, pomimo jej podręcznikowego charakteru, zawiera istotne uogólnienia i spostrzeżenia, które mogłyby stanowić dobry punkt wyjścia do rozważań dotyczących ustawy z 2014 r. Nadmienić należy, że w czasie jej wydania była to bodajże jedyna pozycja na rynku wydawniczym charakteryzująca tytułowe zagadnienie. W przypadku charakterystyki decyzji administracyjnej jako prawnej formy działania ministra właściwego do spraw administracji publicznej, a zwłaszcza charakterystyki jej składników świadczących, zabrakło nawet ogólnego odniesienia się do charakteru postępowania administracyjnego, prowadzonego na podstawie art. 15 u.z.p.z.p. Za niewystarczającą można uznać również argumentację dotyczącą tych składników aktu administracyjnego, które świadczą o tym, że mamy do czynienia z decyzją administracyjną. Autorka w zasadzie odniosła się w toku swojego wywodu tylko do jednego wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego, bez odniesienia się do – *nota bene* – licznych poglądów przedstawicieli doktryny. W tych częściach pracy, w których istota rozważań krąży wokół celów religijnych czy wyznaniowych osób prawnych, dobór literatury przedmiotu jest stosunkowo niewielki. Warto nadmienić, że na rynku wydawniczym dostępne są interesujące prace monograficzne, które w kontekście głównego tematu książki mogłyby okazać się pomocne. Jeśli chodzi o dobór orzecznictwa należy przyjąć, że w zakresie tytułowej problematyki jest ono nieliczne, a zatem jego ilość wskazana w wykazie orzecznictwa jest satysfakcjonująca.

Podsumowując powyższą ocenę, stwierdzić należy, że monografia E. Kubas traktująca o zasadach prowadzenia zbiorów publicznych, przedstawionych z perspektywy regulacji administracyjnoprawnej jest dziełem interesującym dla potencjalnego czytelnika. Wybór tematu zasługuje na uznanie, książka dotyka bowiem zagadnienia istotnego nie tylko z teoretycznego, lecz również z praktycznego punktu widzenia. Ponadto, co już zasygnalizowano, jest to pierwsze w polskiej literaturze prawniczej tak obszerne opracowanie na ten temat. Podniesione tu głosy krytyczne i polemiczne nie umniejszają ogólnej pozytywnej ocenie. Argumentacja użyta przez Autorkę monografii może być niewątpliwie przedmiotem dalszych naukowych dociekań.

Tomasz Kosicki*

DOI: 10.14746/spp.2022.3.39.9

Tomasz Kosicki, mgr, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, e-mail: tmkosicki@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1831-3251>.

Piotr Szulc, *Decyzja o warunkach zabudowy. Studium z zakresu prawa administracyjnego*, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022, ss. 192, ISBN 978-83-8235-397-6

Przedmiotem prezentowanej monografii stanowiącej studium z zakresu prawa administracyjnego jest decyzja o warunkach zabudowy. Autor już we wstępie odnosi się do zagadnienia planowania przestrzennego, które to „[...] od wieków było postrzegane jako działanie człowieka ukierunkowane na porządkowanie przestrzeni (będącej przedmiotem użytkowania społeczności ludzkich)” (s. XXXI). Co więcej, „[p]lanowanie to wiąże się z gospodarką przestrzenną, która polega na wzięciu pod uwagę przestrzennego wymiaru gospodarowania, co oznacza gospodarowanie z uwzględnieniem zróżnicowanych właściwości przestrzeni oraz gospodarowanie przestrzenią, czyli odpowiednie zagospodarowanie danego obszaru. Polityka przestrzenna jest sferą działań mających za zadanie ustalanie celów, środków i kierunków kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni. Normy prawne regulujące materię kształtowania ładu przestrzennego tworzą spójną dziedzinę zwaną prawem zagospodarowania przestrzennego. W wymiarze praktycznym planowanie i zagospodarowanie przestrzenne powinno polegać na dążeniu do eliminowania potencjalnych konfliktów przestrzennych. Ustawodawca, stanowiąc normy materialnego prawa administracyjnego, nie zawsze jednak jest w stanie określić treść interesów prawnych jednostek tak, aby w pełni oddawała istotę ich pragnień – i to nie tylko ze względu na to, że musi godzić różne interesy jednostkowe, ale też dlatego, że musi znaleźć ich wspólny wyznacznik i wspólną formułę, a poza tym określić coś, co z normatywnego punktu widzenia jest wspólną wartością” (s. XXXII). Celem książki jest analiza charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy oraz skutków decyzji ustalających warunki zabudowy. Wybrany temat ma doniosłe znaczenie zarówno z teoretycznego, jak i praktycznego punktu widzenia poruszonych problemów badawczych w tym zakresie. W formie decyzji o warunkach zabudowy ustalane są warunki zabudowy na obszarach nieobjętych ustaleniami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego – a z uwagi na ich wciąż niedostateczną ilość – to decyzja o warunkach zabudowy najczęściej jest podstawą do rozpoczęcia procesu inwestycyjnego, wpływa na potencjał inwestycyjny nieruchomości i w konsekwencji ma wpływ na wartość rynkową nieruchomości. Jak podnosi twórca książki: „[m]imo że obecnie liczba miejscowych planów stale wzrasta, to jednak objęcie nimi w pełni obszarów, dla których istnieje uzasadniona potrzeba ich sporządzenia, to ciągle przyszłość. Stąd decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, w szczególności decyzje o warunkach zabudowy, stanowią i będą stanowić istotny element uzyskiwania informacji o sposobie zagospodarowania i zabudowy określonych terenów” (s. XXXV). Podjęta próba ustalenia prawnego charakteru przedmiotowej decyzji i określenia konsekwencji, jakie może wywołać decyzja o warunkach zabudowy w sferze prawa podmiotowego właściciela nieruchomości, oraz ustalenie ewentualnych obowiązków administracyjnoprawnych o charakterze komplementarnym, które są nakładane na jej adresata, jest wynikiem zastosowania dwóch metod badawczych: formalno-dogmatycznej i historyczno-porównawczej.

Książka składa się z czterech rozdziałów. Pierwszy z nich to *Charakter prawny decyzji o warunkach zabudowy*. We wstępie do rozważań dotyczących charakteru prawnego tej decyzji autor odnosi się do aktualnych uregulowań w tym zakresie. Następną kwestią jest rozwój instytucji decyzji o warunkach zabudowy w prawie polskim. Czytelnika zainteresuje ciekawa analiza regulacji dawniej obowiązujących (z odniesieniem do okresu od lat 50. do końca lat 80. XX w. w kontekście zagospodarowania przestrzennego, a kolejno zwłaszcza ustawy o planowaniu przestrzennym z 1984 r. i ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r., aż do obecnie obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.) w zakresie przedmiotowej decyzji z uwzględnieniem poprzedniego stanu prawnego i koniecznych zmian oraz nowości, które wiązały się z dostosowaniem przepisów do nowych warunków społeczno-ekonomicznych. Dalej poddano badaniom przesłanki wydania decyzji o warunkach zabudowy. Ważna jest uwaga, że „[p]rzesłanki «muszą być spełnione łącznie, co oznacza, że uchybienie którejkolwiek z nich czyni wydanie pozytywnej decyzji niemożliwe. [...] spełnienie ich wraz ze stwierdzeniem braku innych przepisów sprzeciwiających się inwestycji, obliguje organ do wydania pozytywnej decyzji o warunkach zabudowy»” (s. 9–10). Autor w analizie warunków dopuszczających wydanie tej decyzji opiera swoje wywody na wielu odniesieniach do orzecznictwa oraz poglądów doktryny w tym zakresie. Dodatkowo omówiono zależności pomiędzy decyzją o warunkach zabudowy a studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ze zwróceniem uwagi, że wykształciły się dwa przeciwstawne poglądy w tej sprawie. Mianowicie „[z]godnie z poglądem pierwszym treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy wiąże organ przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy. Według drugiego poglądu treść studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy nie wiąże organu przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy” (s. 21). Na podstawie przeprowadzonych analiz w tym zakresie pomysłodawca książki za prawidłowe uznaje stanowisko „[...] zgodnie z którym nie jest wymagana zgodność decyzji o warunkach zabudowy z treścią studium uwarunkowań. [...] wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia warunków, co oznacza, że określa on zamknięty katalog przesłanek dla wydania decyzji o warunkach zabudowy, a to w konsekwencji powoduje, iż spełnienie wymogów nakazuje organowi wydanie decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto jeśli studium nie zostało uwzględnione w tym zamkniętym katalogu, to w zewnętrznym stosunku prawnym łączącym ze sobą organ i adresata decyzji studium nie determinuje w żadnym stopniu treści decyzji o warunkach zabudowy, a tym bardziej ocena zgodności z prawem tej decyzji nie może obejmować jej kontroli pod względem zgodności ze studium” (s. 22). Inne interesujące omówienie sposobów określenia parametrów inwestycji w decyzji o warunkach zabudowy – wskazanie wielkości granicznych (minimalnych i maksymalnych), tzw. widełek (od–do), wskazanie maksymalnych wielkości, tj. górnej granicy, określenie parametrów nowej zabudowy w sposób „sztywny”, poprzez podanie ścisłych i precyzyjnych ich wartości – pozwoliło na uznanie za prawidłowy pogląd „[...] opowiadający się za brakiem konieczności wskazania w decyzji o warunkach zabudowy parametrów nowej zabudowy w sposób ścisły (przez podanie precyzyjnych wielkości fizycznych). Przyjęcie tego stanowiska jest uzasadnione

charakterem prawnym decyzji o warunkach zabudowy, która stanowi tylko wstępny etap procesu inwestycyjnego. Na tym etapie rolą decyzji jest jedynie przesądzenie o dopuszczalności zamierzonej inwestycji” (s. 24 i n.). W rozdziale pierwszym dokonano także przeglądu doktryny prawa i orzeczeń sądów administracyjnych w zakresie charakteru prawnego decyzji o warunkach zabudowy ze wskazaniem na brak zgodności w tej materii. Jak podnosi autor „[i]stotą powstałego sporu zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie, jest kwestia ustalenia czy decyzja o warunkach zabudowy ma charakter konstytutywny, a więc czy jest to decyzja rozstrzygająca w sposób władczy o prawach i obowiązkach inwestora, czy też ma ona charakter deklaratoryjny, potwierdzający jedynie istnienie jego uprawnienia w zakresie możliwości realizacji inwestycji” (s. 25). Dlatego w dalszych wywodach decyzja o warunkach zabudowy badana jest jako decyzja: (1) deklaratoryjna, (2) konstytutywna i (3) o mieszanym charakterze. We wnioskach częściowych przychyłono się do najrzadziej występującego w doktrynie poglądu, że decyzja o warunkach zabudowy zawiera w sobie zarówno element deklaratoryjny, jak i konstytutywny, więc ma podwójny konstytutywno-deklaratoryjny charakter.

Rozdział drugi to *Wywłaszczenie planistyczne na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy*. We wstępie poświęconemu wywłaszczeniu planistycznemu stwierdzono, że „[u]stawodawca dopuszcza rozmaite ograniczenia sposobów korzystania z nieruchomości, zazwyczaj polegające na wprowadzeniu na określonym obszarze szczególnej regulacji prawnej ustalającej warunki korzystania z nieruchomości w związku z potrzebą ochrony pewnych dóbr istotnych z punktu widzenia interesu publicznego” (s. 41). W tym zakresie odniesiono się najpierw do instytucji obszarów specjalnych, następnie do zmian postrzegania standardów ochrony własności i ograniczenia wykonywania prawa własności. Kolejny punkt poświęcono wywłaszczeniu planistycznemu, którego określenie ma bardziej charakter umowny, bez normatywnej definicji tego pojęcia, gdyż nie jest to wywłaszczenie jako zdefiniowana instytucja prawna. Przyjęto tu zatem, że „[w] literaturze obecny jest pogląd, że ograniczenia praw na nieruchomościach wynikające z ustaleń planów miejscowych mają, w pewnych sytuacjach, charakter nieformalnego tzw. wywłaszczenia planistycznego. Władcza ingerencja przez regulację zawartą w planie miejscowym albo decyzji administracyjnej wprowadza wobec właściciela (użytkownika wieczystego) taki reżim korzystania z nieruchomości, który *de facto* czyni nieruchomość dla właściciela bezwartościową. Dochodzi więc do faktycznego odebrania nieruchomości jej właścicielowi, jednakże bez przeprowadzenia właściwego postępowania wywłaszczeniowego i bez zapewnienia jednostce pełnych gwarancji ochrony jej praw. Co więcej, celem tej ingerencji może nie być realizacja jakiegokolwiek inwestycji publicznej, a jedynie władcze rozstrzygnięcie dotyczące danej nieruchomości” (s. 45). Kolejno wyróżniono i omówiono prywatnoprawną i publicznoprawną teorię zabudowy, ponieważ „[w] doktrynie istnieje spór wokół tego czy prawo do zabudowy wynika z istoty prawa własności, czy też jest ono prawem udzielanym przez podmiot publiczny przez jego władcze rozstrzygnięcie (w drodze aktu normatywnego – planu miejscowego lub aktu administracyjnego – decyzji o warunkach zabudowy)” (s. 49). Na uwagę zasługuje także fragment dotyczący ingerencji w prawo własności. Odniesiono się w nim do konstytucyjnych przesłanek ograniczenia prawa własności oraz tego, że przepisy ustawowe nie mogą

pozbawiać podstawowych uprawnień właścicielskich składających się na treść prawa własności, tj. możliwość korzystania, pobierania pożytków, bezpośredniego lub pośredniego eksploataowania przedmiotu własności. Na tym tle stwierdzono, że „[w]obec tego wywłaszczenie, będące radykalną ingerencją w prawo własności, prowadzącą do całkowitego pozbawienia tego prawa, posiada odrębną podstawę konstytucyjną i dopuszczalne jest tylko za słusznym odszkodowaniem (s. 51 i n.). Następnie autor scharakteryzował władztwo planistyczne, w tym gminy, „[...] które najprościej określić można jako oddanie gminie przez ustawodawcę kompetencji w zakresie przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu. Dzieje się to przez wydawanie aktów prawa miejscowego, tj. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, gdy takiego planu nie ma” (s. 53). Następnie w ramach zagadnienia ingerencji podobnych do wywłaszczenia w opracowaniu wyróżniono ingerencje tożsame z wywłaszczeniem (mające charakter bezprawy) oraz ingerencje wywłaszczające (legalne), a także wywłaszczenie pośrednie, polegające na uczynieniu prawa własności bezużytecznym w wyniku działań państwa, bez wyraźnego przyznania się do takiej ingerencji ze strony państwa. Ponadto w interesujący sposób opisano przykłady wywłaszczenia planistycznego na podstawie analizy doktryny i orzecznictwa. Jeszcze innym zagadnieniem ujętym w książce jest odszkodowanie z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Mianowicie „[u]stawodawca przewiduje dwa stany faktyczne, w których aktualizuje się prawo właściciela do dochodzenia odszkodowania. Pierwsza sytuacja, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Druga sytuacja, gdy w związku z uchwaleniem miejscowego planu albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób (zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem) jest wprawdzie możliwe, ale wartość nieruchomości uległa obniżeniu” (s. 60 i n.). Osobno omówiono także problematykę odszkodowania w związku z obniżeniem wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy. Dopełnienie wywodów na temat wywłaszczenia planistycznego stanowi orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka oraz wnioski, zgodnie z którymi pozbawienie właściciela nieruchomości możliwości korzystania z prawa własności w wyniku czynności organów administracji publicznej, jak w przypadku przeznaczania nieruchomości na cele niezgodne z interesami jej właściciela, jest faktycznym odjęciem lub ograniczeniem prawa rozporządzania nieruchomością i może mieć charakter tzw. wywłaszczenia planistycznego, choć obecne są zdania odrębne wskazujące na brak wywłaszczeniowego charakteru ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Co więcej, „[d]ecyzja o warunkach zabudowy nie może odebrać właścicielowi nieruchomości żadnego z uprawnień właścicielskich, a jedynie zanegować posiadanie któregoś z tego rodzaju uprawnień. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy może podobnie jak uchwalenie planu miejscowego ograniczać korzystanie z nieruchomości w sposób dotychczasowy lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem i w konsekwencji właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości, której wartość obiektywnie uległa obniżeniu na skutek braku możliwości korzystania z niej lub jej części w dotychczasowy sposób

lub jej istotnego ograniczenia na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy, powinno należeć się od gminy odszkodowanie [...]” (s. 76 i n.).

Rozdział trzeci to *Opłata planistyczna na skutek określenia przeznaczenia terenu w decyzji o warunkach zabudowy*. Na wstępie autor podaje występujące w polskim systemie prawnym podstawy prawne dotyczące opłaty planistycznej (zwanej także rentą planistyczną). Kolejno scharakteryzowano opłatę planistyczną w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy na kanwie analizy regulacji prawnych w tym zakresie, a także ujęcia doktryny i orzecznictwa. Z zagadnień wstępnych wynika, że „[g]miny pobierają opłatę planistyczną nie tylko, gdy wzrośnie wartość nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, ale także gdy wzrost wartości działki jest konsekwencją wydania – w przypadku braku planu miejscowego – decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu” (s. 80). Ponieważ na tym tle zarysowują się dwa istotne problemy, dalsze rozważania poświęcono zagadnieniu kompetencji do określenia wysokości stawki opłaty planistycznej z tytułu decyzji o warunkach zabudowy z uwzględnieniem spornych poglądów wykształconych w ramach tego problemu, a także omówiono sposób ustalenia podstawy wymiaru renty planistycznej w sytuacji wydania więcej niż jednej decyzji o warunkach zabudowy. Jeszcze inną kwestią poruszoną w rozdziale trzecim jest określenie procentowe stawki opłaty planistycznej, która „[...] nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie dominuje pogląd, że nie ma możliwości ustalenia stawki opłaty planistycznej na poziomie 0%, wyjątkiem są głosy odmienne wskazujące, że w sytuacji, w której przy tworzeniu planu można bezspornie ustalić, iż w stosunku do pewnych nieruchomości nie mogą zaistnieć przesłanki dla wymiaru opłaty planistycznej (np. gmina jest właścicielem całego gruntu objętego uchwalonym planem), można zastosować stawkę zerową” (s. 95). Problem ten wypełniają w dalszych fragmentach ciekawe poglądy doktryny w tym zakresie, orzecznictwo oraz dyskusja naukowa odnośnie do stawki procentowej dla opłat planistycznych. W książce sporo uwagi poświęcono ponadto zbyciu nieruchomości będącej jedną z przesłanek naliczenia opłaty planistycznej. Ponieważ w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie ma definicji pojęcia „zbycia nieruchomości”, co skutkowało wytworzeniem się różnych jego interpretacji, autor wnikliwie bada ten temat. Czytelnika zainteresuje również aspekt rozumowania pojęcia tzw. luki planistycznej w relacji do opłaty planistycznej. Warto tu zasygnalizować, że „[t]ak zwana luka planistyczna oznacza sytuację, w której po utracie mocy obowiązującej «starego» planu miejscowego wystąpił brak planu miejscowego, a następnie uchwalono na nowych zasadach, kolejny plan miejscowy. W systemie planowania przestrzennego powstała specyficzna sytuacja, w której na danym obszarze najpierw obowiązywał plan «stary» (uchwalony na podstawie przepisów sprzed 1.1.1995 r.), który utracił moc obowiązującą w dniu 31.12.2003 r., a następnie został uchwalony kolejny plan miejscowy. [...] Nawet jeśli w gminie do tego czasu nowy plan miejscowy nie został uchwalony, to stare plany miejscowe przestały obowiązywać. Wytwarzała się wówczas tzw. luka planistyczna, która mogła trwać nawet kilka czy kilkanaście lat. W każdej takiej sytuacji obowiązkiem organów gminy jest ustalenie wartości nieruchomości w odniesieniu do trzech stanów faktycznych (tj. wartość wynikająca ze starego planu, wartość w okresie luki planistycznej i wartość wynikająca

z nowego planu)” (s. 106 i n.). W ramach rozważań dotyczących opłaty planistycznej autor udziela dodatkowo odpowiedzi na zadane pytanie o możliwość nałożenia opłaty planistycznej w przypadku zbycia tylko części nieruchomości. Zachętą do zapoznania się z tymi wywodami bez wątpienia są ciekawe odesłania do regulacji prawnych, ujęcia doktryny i orzecznictwa. Jeśli chodzi o kolejny problem, czyli prawne podstawy do odstąpienia od opłaty planistycznej, to w toku przeprowadzonych analiz przyjęto, że „[o]bowiązek poniesienia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nie może być zniesiony czy wyłączony w drodze porozumienia właściciela nieruchomości z gminą. Bezskuteczne w związku z powyższym będą deklaracje władz gmin dotyczące zaniechania pobierania opłat planistycznych. Organy gminy mogą jedynie ukształtować w odniesieniu do niektórych rodzajów nieruchomości stawkę opłaty planistycznej na bardzo niskim poziomie. Nie mamy w tym przypadku do czynienia z uznaniem administracyjnym – organ administracji dla urzeczywistnienia stanu prawnego nie może bowiem wybierać między różnymi rozwiązaniami, gdyż norma prawna wskazuje jednoznacznie skutek prawny i nie pozostawia wyboru organowi administracyjnemu” (s. 110). We wnioskach częściowych podsumowano powyższe badania nad omówioną opłatą.

Rozdział czwarty to *Możliwe wady prawne decyzji o warunkach zabudowy i ich konsekwencje prawne*. W monografii, wskazując na potencjalne wady postępowania w sprawach ustalenia warunków zabudowy, stwierdzono, że „[w] praktyce najczęściej przywołuje się przesłankę rażącego naruszenia prawa, która może występować na tle stosowania poszczególnych przepisów dotyczących tych aktów, np. wydania aktu niezawierającego warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, wynikających z przepisów szczególnych mających zastosowanie w danej sprawie” (s. 113). Do innych wad zaliczono także m.in. błędne określenie podmiotów mających status strony w sprawie, nieuwzględnienie ustaleń decyzji środowiskowej czy odstąpienie od analizy warunków i zasad zagospodarowania terenu. Kolejne zagadnienie dotyczące wadliwości decyzji administracyjnych omówiono na podstawie poszczególnych przepisów procedury administracyjnej, a także z odniesieniami do poglądów doktryny i orzecznictwa w tym zakresie. W ramach zagadnień wstępnych autor podnosi, że „[z]godnie z jedną z podstawowych, konstytucyjnych zasad demokratycznego państwa organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Należy zatem stwierdzić, że decyzja administracyjna jest prawidłowa, jeżeli jest zgodna z normami prawa materialnego i procesowego. Naruszenie jakiegokolwiek normy prawnej powoduje wadliwość decyzji. Jednakże wady prawne decyzji podlegają gradacji, bowiem nie każde naruszenie norm prawnych powinno wywoływać takie same konsekwencje dla wadliwości decyzji” (s. 116). Następnie dokonuje klasyfikacji wad decyzji administracyjnych z uwzględnieniem ich gradacji w tym zakresie. Poza tym przytacza i analizuje wady decyzji deklaratoryjnych z dociekaniem w zakresie decyzji, „[...] które nie powodują zmian w sferze indywidualnych norm pierwotnych – nie można na ich mocy nabyć ani prawa, ani obowiązku” (s. 122). W opracowaniu sporo miejsca poświęcono tematyce wadliwości decyzji o warunkach zabudowy. Zwrócono uwagę, że „[c]o do zasady, organ właściwy w sprawie stwierdzenia nieważności wstrzymuje wykonanie decyzji, jeśli zachodzi prawdopodobieństwo, że jest ona dotknięta jedną z wad powodujących nieważność. Na postanowienie w tej sprawie przysługuje stronie zażalenie [...], a zatem i skarga

do sądu administracyjnego. Inwestor, który poczynił wydatki związane z planowaną inwestycją po uzyskaniu ostatecznej decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego (także o ustaleniu warunków zabudowy), powinien zatem liczyć na rekompensatę, jeśli decyzja jest obciążona przedmiotową wadą i z tej przyczyny nie mogła dojść do skutku" (s. 123). Poza tym badaniu skutków wadliwości decyzji o warunkach zabudowy towarzyszy odniesienie do wadliwości decyzji o warunkach zabudowy w kontekście związku pomiędzy tą decyzją a decyzją o pozwoleniu na budowę. Oprócz tego poddano analizie wadliwość decyzji o warunkach zabudowy w związku z wydanym pozwoleniem na użytkowanie. Rozdział czwarty zawiera ponadto rozważania dotyczące zasad odpowiedzialności odszkodowawczej władzy publicznej z uwzględnieniem odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa. Wywody wzbogaca koncepcja ciągu działań prawnych stanowiąca użyteczne narzędzie badawcze do analizy form działań prawnych w pewnych dziedzinach aktywności administracji, a dotyczy to decyzji o warunkach zabudowy jako rozstrzygnięcia w ciągu czynności wymaganych w procesie inwestycyjno-budowlanym. Autor pochyla się również nad zagadnieniem utraconych korzyści na skutek wad decyzji o warunkach zabudowy, przy czym podnosi, że „[w] omawianym zakresie kluczowym zagadnieniem staje się też to, czy poszkodowany może dochodzić utraconych korzyści w związku z wydaniem przez organ nieprawidłowej decyzji o warunkach zabudowy oraz niewydaniem przez niego decyzji o pozwoleniu na budowę" (s. 137). Wnioski cząstkowe ujęte na końcu tego rozdziału to zestawienie najważniejszych kwestii tam poruszonych.

Podsumowanie i wnioski zamykają całość rozważań. Warto przytoczyć tu kilka zdań: „Decyzja ustalająca warunki zabudowy, pomimo założeń ustawodawcy [...], zgodnie z którymi ma ona być zastępczą formą dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w związku z nieuchwaleniem tych planów, dla wielu terenów stała się podstawową metodą ustalania zasad zagospodarowania nieruchomości. Większość doktryny, jak i praktyków, stoi na stanowisku, że takie zjawisko jest niepożądane i sprzeczne z zamiarem ustawodawcy. Stanowisko to pomija jednak znaczenie i rolę decyzji o warunkach zabudowy w przywróceniu systemu prawa zagospodarowania przestrzeni opartego na poszanowaniu zasady wolności budowlanej i odejściu od systemu tej gałęzi prawa opartego na zasadzie zabudowy planowej. Wszak jeśli gmina nie uchwała planów miejscowych, będąc do tego upoważniona, to oznaczać może to tylko tyle, że nie ma ona woli korzystania z przysługującego jej władztwa planistycznego i tym samym pozostawia więcej wolności właścicielom, użytkownikom wieczystym oraz inwestorom. [...] Obecne ukształtowanie przez ustawodawcę decyzji o warunkach zabudowy budzi liczne zastrzeżenia, jednakże nie są to zastrzeżenia całkowicie dyskwalifikujące tę instytucję. Pomimo powszechnej krytyki decyzji o warunkach zabudowy istnieje uzasadnienie dla jej dalszego funkcjonowania. Analizując regulujące tę instytucję prawną przepisy, można jednak dostrzec kilka mankamentów, które powinny stać się przedmiotem zainteresowania ustawodawcy" (s. 143).

W monografii zawarto trzy wykazy, które porządkują całość zebranego materiału badawczego. Są to wykazy: (1) skrótów dotyczących: (a) źródeł prawa, (b) instytucji i organów orzekających, (c) czasopism, publikatorów, systemów informacji prawnej, (d) innych skrótów, (2) literatury prezentującej bogaty wybór doktryny przedmiotu

i (3) orzecznictwa ETPC, TK, SN, NSA, WSA, SA i SO. Na końcu książki znajduje się indeks rzeczowy pomagający w sprawnym odszukaniu interesujących zagadnień.

Problematyka dotycząca decyzji o warunkach zabudowy jest omówiona w książce w sposób zwięzły, ale jednocześnie wyczerpujący. Jest to ciekawa propozycja wypełniająca lukę w obrębie istotnej regulacji, jaką jest planowanie przestrzenne. W założeniu książka jest przygotowana dla przedstawicieli nauki, ale zainteresuje też przedstawicieli zawodów prawniczych. Co więcej, autor posługuje się przejrzystym językiem, a dzięki kilkuletniemu doświadczeniu w pracy zawodowej trafnie i precyzyjnie odnosi się do zagadnienia ustalenia prawnego charakteru decyzji o warunkach zabudowy oraz określenia różnych konsekwencji, jakie może wywołać przedmiotowa decyzja. Wydaje się zatem, że można – a nawet należy – przyjąć, że publikacja ta skierowana jest do każdego czytelnika zainteresowanego przedstawionymi w niej rozważaniami.

*Paulina Jachimowicz-Jankowska**
DOI: 10.14746/spp.2022.3.39.10

* Paulina Jachimowicz-Jankowska, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: janpkows@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-6061-1220>.

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Richard Pomahač, *Rozhraní ústavního a správního práva* (Styk prawa konstytucyjnego i administracyjnego), „Acta Universitatis Caoliniae – Iuridica” 2021, vol. 67, no. 4, s. 45–59, DOI: 10.14712/23366478.2021.37

Richard Pomahač zainteresował się miejscem styku prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Potwierdził, że prawo konstytucyjne i prawo administracyjne są do siebie zbliżone. Podał, że prawo administracyjne uważa się niekiedy za prawo publiczne w znaczeniu węższym. Zastanowił się więc, czy granice oddzielające od siebie te gałęzie prawa są rzeczywiście wyraźne, i jakie są punkty styczne między nimi.

W tekście nawiązał do kwestii dualizmu prawa administracyjnego i konstytucyjnego, który usiłował omówić na przykładzie obowiązku zapinania pasów w USA. Następnie poszukiwał genezy prawa administracyjnego w „prawie policji” (czyli nauce o policji). W tej materii wskazał dwa dzieła: *Initia iuris politicae Germanorum* Heumanna von Teutschenbrunna z 1757 r. oraz *Juris politicae ex uno securitatis iurumque defendendorum principio repetiti, et ad artis formam redacti, brevis delineatio* Carla Friedricha Wilhelma Gerstaeckera z 1826 r.; po czym nawiązał do Kanta, Monteskiusza i Rousseau. Koncepcję *Polizeiwissenschaft* poddał dość pobieżnej analizie, łącząc przy tym tak różnych filozofów z doktryną policystów. Wspomnił za to o najbardziej znanym francuskim przedstawicielu nauki o policji – Nicolasie de la Mare, ale pominął za to austriackiego klasyka Josepha von Sonnenfelsa.

Autor artykułu krótko scharakteryzował pojęcie „prawa policji” (*gute Polizey*). Siegnął do dzieła Georga Lauterbecka *Politia historica* w tłumaczeniu czeskiego humanisty Daniela Adama z Veleslavína. Interesująco nawiązał do Christiny de Pisan (Krystyny Pizańskiej), nieobecnej zresztą w polskich podręcznikach do historii doktryn politycznych i prawnych. Uznał, że rozważania humanistów dały asumpt pisarzom politycznym wieków późniejszych do wypracowania klasycznej koncepcji konstytucjonalizmu. Kolejno wspomniął o konstytucjonalizmie amerykańskim.

Rozwój prawa administracyjnego oznaczył bardzo późno – od ostatniej tercji XIX wieku. Nie uwzględnił zatem procesu rozwoju ustawodawstwa administracyjnego państw oświeconego absolutyzmu, a potem postabsolutnych państw policyjnych, szczególnie monarchii habsburskiej, która wskutek rozległości terytorialnej swymi wzorcami promieniowała na różne państwa Europy. Naturalnie urbanizacja, industrializacja i rozwój komunikacji bez wątpienia wpłynęły na wzrost administracji, a co za tym idzie i prawa administracyjnego. Instytucjonalizacja prawa i judycjalizacja administracji mają jednak genezę wcześniejszą, szczególnie biorąc pod uwagę kształtowanie się sądownictwa administracyjnego. W starciu konstytucyjnej idei umiarkowanego rządu z zinstytucjonalizowaną rzeczywistością administracji publicznej wygrywa – rzecz jasna – biurokracja. Jak zatem podkreślił R. Pomahač, w toku rozwoju prawa *governance* przemienia się w Foucaultowskie *gouvernementalité*.

Autor w następnej części swego artykułu podjął temat konstytucjonalizacji prawa administracyjnego. Podniósł argument, że prawo konstytucyjne ma zapobiegać nadużywaniu prawa. Omówił wyrok Sądu Konstytucyjnego z 11 kwietnia 2021 r. (sygn. akt IV. US 3542/20) w sprawie własności lokalu mieszkalnego oraz orzeczenia dotyczące spełniania świadczeń edukacyjnych w stanie epidemii. Nawiązał ponadto do tez przedstawicieli nauki prawa z Niemiec, Anglii i Francji, rozważając relacje między prawem konstytucyjnym a administracyjnym. Konstytucjonalizację prawa administracyjnego można zatem rozumieć jako poddanie regulacji administracyjnych kontroli ze strony sądów konstytucyjnych. Konstytucja byłaby więc „hamulcem” administracji. Odwołania do postanowień ustawy zasadniczej stają się dlatego istotne w procesie wykładni prawa administracyjnego. Dodatkowym zaś wątkiem podjętym przez Autora stał się problem dekonstytucjonalizacji prawa administracyjnego.

Karol Dąbrowski*

DOI: 10.14746/spp.2022.3.39.11

Svitlana Ozeranska, *Systematization of Monopolies as a Condition for Effective Legal Limitation of Monopolism* (Usystematyzowanie monopoli jako warunek efektywnego ograniczenia monopolizacji), „European Political and Law Discourse” 2021, vol. 8, iss. 6, s. 63–66, DOI: 10.46340/eppd.2021.8.6.10

Svitlana Ozeranska podjęła w artykule próbę systematyzacji zjawiska monopolu, wskazania rodzajów monopoli oraz omówienia roli prawa jako czynnika, który powinien efektywnie ograniczać zjawisko monopolizacji rynku. Problem badawczy jest istotny, gdyż monopolizacja, jako trend współczesnej ekonomii, stanowi zagrożenie dla porządku rynkowego. W przypadku państw poradzieckich jest dodatkowo pogłębiona dziedzictwem oligarchizacji, jaka nastąpiła po upadku ZSRR. Na wstępie Autorka zbyt kategorycznie stwierdziła, że monopol jest szkodliwy dla społeczeństwa, ponieważ powoduje wzrost wydatków publicznych, co nie zawsze jest przeciw prawdą.

Wyróżniła monopole ekonomiczne, naturalne i administracyjne. W monopolu ekonomicznym sprzedawca (producent) wpływa na podaż i cenę sprzedawanych produktów. W przypadku monopolu naturalnego popyt jest zaspokajany przez jedno przedsiębiorstwo (szczególnie państwowe), a konkurencja prowadzi do wzrostu kosztów produkcji. Traci się też efekt skali, a eliminacja lub dezintegracja takiego monopolu jest ekonomicznie niepraktyczna. Monopol administracyjny powstaje zaś wskutek przemian ustrojowych lub działań aparatu państwowego. Władze publiczne mogą przyznać wybranemu podmiotowi wyłączne prawo prowadzenia określonej działalności (Kompania Wschodnioindyjska) albo stworzyć

* Karol Dąbrowski, dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: karol.dabrowski@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>.

gospodarcze struktury organizacyjne podporządkowane administracji państwowej (model sowiecki).

Autorka na zagadnienia definicyjno-opisowe poświęciła około 1/3 tekstu, a potem przeszła do opisu regulacji w prawie ukraińskim. Odniosła się też do możliwości zajęcia monopolistycznej pozycji w zgodzie z normami prawa własności przemysłowej. Podkreśliła, że środki do ograniczenia pozycji monopolistycznej tkwią m.in. w prawie ochrony konsumentów. Trafny jest jej postulat co do wzmocnienia poprzez prawodawstwo ochrony zasad zdrowej konkurencji, co ogranicza nieuczciwe praktyki biznesowe.

Wartość tekstu obniżają błędy w zakresie struktury tekstu i aparatu naukowego (np. odwołanie do Wikipedii, brak w przypisach pozycji wskazanych w przeglądzie literatury, zbyt długi abstrakt, brak podziału tekstu na akapity). Artykuł jest krótki, liczy trzy strony, stanowi raczej komunikat z badań. W tytule zabrakło odniesienia do podjętej w tekście analizy ustawodawstwa ukraińskiego.

*Karol Dąbrowski**

DOI: 10.14746/spp.2022.3.39.12

* Karol Dąbrowski, dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: karol.dabrowski@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>.

V. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie z XXII Niemiecko-Polskiego Kolokwium Prawników-Administratywistów „Ochrona klimatu jako wyzwanie dla prawa administracyjnego w Europie”, Poznań, 23–24 września 2022 r.

W dniach 23–24 września 2022 r. na Uniwersytecie im. Adama Mickiewicza w Poznaniu odbyło się kolejne (XXII) Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników-Administratywistów. Jest to wydarzenie naukowe o wieloletniej tradycji, które od lat 70. XX wieku odbywa się co dwa lata, na przemian w ośrodkach uniwersyteckich w Polsce i w Niemczech. Językiem obrad jest zasadniczo język niemiecki. Kolokwium jest miejscem wymiany dorobku dla naukowców z obu krajów, którzy prowadzą badania w zakresie prawa administracyjnego i szeroko rozumianego prawa publicznego. Temat tegorocznej konferencji był niezwykle aktualny i brzmiał: „Ochrona klimatu jako wyzwanie dla prawa administracyjnego w Europie”. Organizatorem Kolokwium był Zakład Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu pod kierownictwem prof. dr. hab. Marka Szewczyka.

Kolokwium zostało otwarte w Małej Auli Collegium Minus Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza przez prof. dr. hab. Marka Szewczyka oraz Dziekana Wydziału Prawa i Administracji prof. dr. hab. Tomasza Nieboraka. W słowach powitalnych obaj Profesorowie szczególnie podkreślili wieloletnią tradycję tych dwustronnych spotkań oraz znaczenie tej wymiany dla rozwoju nauki prawa administracyjnego w obu krajach.

Pierwszy panel nosił tytuł „Zagadnienia dotyczące energii wiatrowej, słonecznej i efektywności energetycznej w prawie polskim i niemieckim”. Panel ten był moderowany przez prof. UAM dr. hab. Krystiana Ziemskiego. Aktualną sytuację prawną w Niemczech przedstawiła prof. dr. hab. Bettina Schöndorf-Haubold z Uniwersytetu w Gießen. W swoim wykładzie omówiła w szczególności podstawy prawne ochrony klimatu w prawie europejskim i niemieckim, a także zagadnienie transformacji energetycznej w niemieckim systemie prawnym. Sytuację prawną w Polsce przedstawił dr. hab. Maciej Kruś z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Centralnymi punktami jego referatu były zagadnienia prawa budowlanego związane z budową elektrowni wiatrowych i instalacji solarnych oraz efektywnością energetyczną budynków. W ożywionej dyskusji w ramach panelu wzięli udział: prof. dr. hab. Sabine Schlacke z Uniwersytetu w Greifswaldzie, prof. dr. hab. Matthias Ruffert z Uniwersytetu Humboldtów w Berlinie, prof. dr. hab. Marek Szewczyk oraz prof. dr. hab. Wojciech Piątek z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, prof.

dr hab. Dieter Kugelmann z Uniwersytetu w Münster, emerytowany prof. dr hab. Stanisław Biernat z Uniwersytetu Jagiellońskiego, emerytowany prof. dr hab. Hartmut Bauer z Uniwersytetu w Poczdamie, prof. dr hab. Michael Fehling z Bucerius Law School w Hamburgu, prof. z Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, dr hab. Irena Lipowicz, dr Piotr Lissoń z Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz prof. dr dr h.c. Johannes Masing z Uniwersytetu we Freiburgu.

Podczas pierwszego dnia konferencji JM Rektor Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu prof. dr hab. Bogumiła Kaniewska wręczyła prof. dr hab. Hartmutowi Bauerowi, byłemu kierownikowi Katedry Europejskiego i Niemieckiego Prawa Konstytucyjnego, Administracyjnego, Socjalnego i Publicznego Prawa Gospodarczego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Poczdamie medal „Za zasługi dla Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu”. Jak podkreśliła prof. dr hab. Bogumiła Kaniewska, przyznanie medalu jest wyrazem uznania dla wieloletniej współpracy prof. dr hab. Hartmuta Bauera z pracownikami oraz doktorantami Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Laudację na cześć Laureata wygłosił prof. dr hab. Marek Szewczyk, który przybliżył jego karierę naukową oraz przedstawił jego współpracę w licznych projektach realizowanych wspólnie z Uniwersytetem im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, a w szczególności z Zakładem Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji. Prof. dr hab. Hartmut Bauer podziękował za przyznanie medalu i podkreślił, że szczególnym zaszczytem w jego karierze naukowej jest otrzymanie wyróżnienia przyznanego przez uczelnię o tak bogatych tradycjach, z którą w okresie transformacji ustrojowej rozpoczęła się jego współpraca akademicka z Polską.

Drugi panel pierwszego dnia – „Energia jądrowa – status prawny i otwarte pytania w Polsce i Niemczech” moderował prof. dr hab. Hinnerk Wißmann z Uniwersytetu w Münster. Status prawny obowiązujący w tej niezwykle aktualnej pod względem prawnym i politycznym dziedzinie przedstawił ze strony niemieckiej prof. dr hab. Markus Möstl z Uniwersytetu w Bayreuth, który poruszył w szczególności zagadnienie historii prawa atomowego w Niemczech oraz nakreślił szczególne właściwości tej dziedziny prawa w tym kraju. Sytuację prawną w Polsce przybliżył dr Tomasz Nowak z Akademii Pomorskiej w Słupsku, jednocześnie dyrektor Departamentu Energii Jądrowej w Ministerstwie Klimatu i Środowiska. W trakcie panelu rozwinęła się dyskusja na temat różnych perspektyw przyszłego zastosowania energii jądrowej w obu krajach. Uczestniczyli w niej: prof. dr dr h.c. Johannes Masing, prof. dr hab. Michael Fehling, prof. dr hab. Uwe Kischel z Uniwersytetu w Greifswaldzie, mgr Filip Lewandowski, absolwent Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, obecnie sędzia Sądu Administracyjnego we Frankfurcie nad Odrą, oraz prof. dr hab. Irena Lipowicz.

Pierwszy panel drugiego dnia Kolokwium nosił tytuł „Stosowanie procedury oceny oddziaływania na środowisko przedsięwzięcia oraz oceny strategicznej w prawie polskim i niemieckim” i był moderowany przez prof. dr hab. Matthiasa Rufferta. Prof. dr hab. Sabine Schlacke odniosła się do wybranych zagadnień prawnych dotyczących oceny oddziaływania na środowisko oraz naświetliła skutki przyspieszenia transformacji energetycznej w związku z ochroną klimatu dla ocen środowiskowych. W swoim referacie dr Agnieszka Daniluk przedstawiła podstawy

prawne przeprowadzania oceny oddziaływania na środowisko w prawie polskim, konieczność przeprowadzenia oceny oddziaływania na środowisko na przykładzie konkretnych projektów, planów i programów oraz procedurę oceny oddziaływania na środowisko. W dyskusji podczas tego panelu udział wzięli: prof. dr hab. Uwe Kischel, prof. dr hab. Michael Fehling, dr hab. Maciej Kruś, prof. dr hab. Astrid Wallrabenstein z Uniwersytetu we Frankfurcie nad Menem, prof. dr hab. Bettina Schöndorf-Haubold, prof. dr hab. Dieter Kugelmann, prof. dr hab. Wojciech Piątek i prof. dr hab. Heinrich Amadeus Wolff z Uniwersytetu w Bayreuth.

Panelowi końcowemu o temacie „Ochrona klimatu w kontekście praw podstawowych i praw człowieka” przewodniczył emerytowany prof. dr hab. Stanisław Biernat. Dr Ilona Przybojewska z Uniwersytetu Jagiellońskiego przedstawiła ramy prawne ochrony klimatu w Polsce pod kątem prawa międzynarodowego i europejskiego. Obecną sytuację prawną w Niemczech ze szczególnym uwzględnieniem aktualnego orzecznictwa Federalnego Trybunału Konstytucyjnego w zakresie ochrony klimatu oraz wyzwań dla prawa administracyjnego w tym zakresie przedstawił dr hab. Enrico Peuker z Uniwersytetu Humboldtów w Berlinie. Podczas panelu głos w dyskusji zabrali: prof. dr hab. Marek Szewczyk, prof. dr hab. Sabine Schlacke, prof. UKSW, dr hab. Natalia Kohtamäki, prof. dr hab. Dieter Kugelmann i emerytowany prof. dr hab. Stanisław Biernat.

Konferencję zakończył prof. dr hab. Marek Szewczyk, dziękując wszystkim uczestnikom za udział w tym wydarzeniu naukowym. Tegoroczne Kolokwium oferowało doskonale możliwości transgranicznej wymiany osobistej i prawnej, z których intensywnie korzystali wszyscy uczestnicy spotkania. Pani prof. dr hab. Sabine Schlacke poinformowała, że na kolejne Niemiecko-Polskie Kolokwium Prawników-Administratywistów zaprasza w roku 2024 na Uniwersytet w Greifswaldzie.

*Filip Lewandowski**

DOI: 10.14746/spp.2022.3.39.13

*Filip Lewandowski, mgr, Lokalny Sąd Administracyjny we Frankfurcie nad Odrą, e-mail: filip.s.lewandowski@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-9890-5697>.

ISSN 2300-3936



9 772300 393205

03