



Studia Prawa Publicznego

2023 • NR 4 (44)



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),
Gabriella 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, Hanna Paluszkiewicz,
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

2023 • NR 4 (44)

UNIwersytet
IM. ADAMA MICKIEWICZA
W POZNANIU



WYDAWNICTWO
NAUKOWE

POZNAŃ 2023

Redakcja naukowa
KRYSTYNA WOJTCZAK

© Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu,
Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań 2023



Wersja elektroniczna publikacji jest dostępna na licencji Creative Commons –
Uznanie autorstwa – 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 i łamanie komputerowe
REGINALDO CAMMARANO

ISSN (Online) 2720-2445 ISSN (Print) 2300-3936 DOI: 10.14746/spp

Wersja pierwotna 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: wydnauk@amu.edu.pl
Dział sprzedaży: tel. 61 829 46 40, e-mail: press@amu.edu.pl

Ark. wyd. 10,00. Ark. druk. 11,00
DRUK I OPRAWA: VOLUMINA.PL SP. Z O.O., SZCZECIN, UL. KS. WITOLDA 7–9

SPIS TREŚCI

<i>Słowo wstępne</i> (ANNA TRELA)	9
-----------------------------------------	---

I. ARTYKUŁY

WOJCIECH JAKIMOWICZ, <i>Wykonywanie zadań publicznych jako determinanta podmiotowych granic publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej</i>	11
MAREK WIERZBOWSKI, AGNIESZKA ŻYWICKA, <i>Sankcje w postaci kar pieniężnych ...</i>	39
ADAM SZAFRAŃSKI, <i>O metodach badawczych w publicznym prawie gospodarczym</i>	53
RYSZARD KAMIŃSKI, <i>Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2464/2022 w odniesieniu do sprawozdawczości na temat zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw i rozporządzenia Komisji Europejskiej dotyczące „taksonomii” – założenia i cele</i>	71
PIOTR MARCINIAK, <i>Five key differences between chambers of commerce in United Kingdom, Belgium and Poland</i>	89
WITOLD MAŁECKI, <i>Doniecka szkoła prawa gospodarczego – zarys historii i koncepcji</i>	111

II. Z ORZECZNICTWA

ANNA TRELA, <i>Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 1008/22 (dokonywanie zakupów na zasadach powszechnej dostępności a wygaśnięcie mandatu radnego gminnego)</i>	135
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Jan Hořeňovský, <i>Právní a kulturní aspekty příčin a dopadů teze o technologické stagnaci</i> (Prawne i kulturowe aspekty przyczyn i skutków tezy o stagnacji technologicznej), „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2023, vol. 69, no. 1 (opr. KAROL DĄBROWSKI)	155
Monika Horáková, <i>Depolitizace – nesplněný cíl zákona o státní službě</i> (Depolitizacja – niespełniony cel ustawy o służbie cywilnej), „Acta Iuridica Olomucensia” 2022, vol. 17, no. 3 (opr. KAROL DĄBROWSKI)	158

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie ze Zjazdu Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Nauki Administracji „Założenia nauki o administracji”, Radom 17–19 września 2023 r. (opr. JOANNA SMARŻ, PAWEŁ ŚWITAL)	161
Recenzenci współpracujący z czasopismem w roku 2023	167
Artykuły i inne teksty opublikowane w roku 2023	169

TABLE OF CONTENTS

<i>Introduction</i> (ANNA TRELA)	9
I. PAPERS	
WOJCIECH JAKIMOWICZ, <i>Performing public tasks as a determinant of the subjective limits of the public subjective right of access to public information</i>	11
MAREK WIERZBOWSKI, AGNIESZKA ŻYWICKA, <i>Administrative pecuniary penalties</i> .	39
ADAM SZAFRAŃSKI, <i>On research methods in public economic law</i>	53
RYSZARD KAMIŃSKI, <i>European Union Directive 2464/2022 on information on sustainable business and the European Commission's "taxonomy" regulations – assumptions and objectives</i>	71
PIOTR MARCINIAK, <i>Five key differences between chambers of commerce in United Kingdom, Belgium and Poland</i>	89
WITOLD MAŁECKI, <i>The Donetsk school of economic law – an outline of history and concepts</i>	111
II. JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS	
ANNA TRELA, <i>Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of January 31, 2023, file ref. act III OSK 1008/22 (purchasing on the principles of universal availability and the expiry of the mandate of a municipal councillor)</i>	135
III. LITERATURE REVIEW	
Review of foreign law journals	
Jan Hořeňovský, <i>Legal and cultural aspects of the cause and effect thesis of technological stagnation (Právní a kulturní aspekty příčin a dopadů teze o technologické stagnaci)</i> , "Acta Universitatis Carolinae Iuridica" 2023, vol. 69, no. 1 (by KAROL DĄBROWSKI)	155
Monika Horáková, <i>Depoliticization – an unfulfilled objective of the Civil Service Act (Depolitizace – nesplněný cíl zákona o státní službě)</i> , "Acta Iuridica Olomucensia" 2022, vol. 17, no. 3 (by KAROL DĄBROWSKI)	158

IV. REPORTS AND INFORMATION

Report on the Congress of Chairs, Departments and Research Groups in the Science of Administration entitled: Assumptions of the science of administration, Radom September 17–19, 2023 (by JOANNA SMARŻ, PAWEŁ ŚWITAL)	161
Reviewers collaborating with the Journal in 2023	167
Papers and other texts published in 2023	169

SŁOWO WSTĘPNE

Już od ponad 10 lat czasopismo naukowe „Studia Prawa Publicznego”, zgodnie z wyznaczoną misją, jest otwarte na wiedzę i jej praktyczną wartość w dziedzinie spraw publicznoprawnych. Każdy numer ma wyraźnie zarysowany wewnętrzny układ treści, a tym razem bardzo czynnie wpisali się w niego Autorzy, którzy swoje teksty zadedykowali śp. Pani Profesor Teresie Rabskiej w piątą rocznicę Jej śmierci. Upamiętnienie osoby i dorobku Pani Profesor Teresy Rabskiej Redakcja czasopisma rozpoczęła już w numerze 3(43), a kolejne teksty pisane z myślą o Niej będą ukazywały się również w kolejnym roku.

Pani Profesor Teresa Rabska początkowo należała do grupy badaczy prawa administracyjnego, a następnie stała się prekursorką publicznego prawa gospodarczego, zadając na łamach czasopisma naukowego „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” istotne także dzisiaj pytanie „Co to jest prawo gospodarcze?”. Przemiany zachodzące w Polsce po roku 1989 nie tylko stały się dla Pani Profesor wyzwaniem, lecz także zapoczątkowały nowy i bardzo znaczący okres w Jej dorobku naukowym oraz w działalności publicznej. Nie sposób nie wspomnieć o wpływie Pani Profesor na budowanie podwalin publicznego prawa gospodarczego jako odrębnej gałęzi prawa, a także Jej roli badaczki, dla której samorząd terytorialny i decentralizacja stanowiły gwarancję państwa demokratycznego. Dla śp. Pani Profesor Teresy Rabskiej nauka wykraczała poza sale wykładowe – stawała się powinnością i nakazem do budowania nowej rzeczywistości. Wyznaczone przez Panią Profesor kierunki badań były i nadal są inspiracją dla kolejnych pokoleń, co potwierdzają zamieszczone w „Studiach Prawa Publicznego” opracowania.

*Sekretarz SPP
dr Anna Trela*

I. ARTYKUŁY

WOJCIECH JAKIMOWICZ*

Wykonywanie zadań publicznych jako determinanta podmiotowych granic publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej

Wprowadzenie

W złożonej i rozbudowanej problematyce publicznego prawa dostępu do informacji publicznej jednym z istotnych zagadnień są podmiotowe granice tego prawa. W prezentowanym opracowaniu poruszono ten aspekt powyższego zagadnienia, który dotyczy adresata roszczenia charakteryzującego publiczne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej¹. W polskim porządku prawnym adresatem tego rodzaju

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

¹ Teoretyczną konstrukcję publicznego prawa podmiotowego należy wiązać z tzw. pochodną sytuacją prawną, tj. taką sytuacją, która nie tylko powstaje dla określonego podmiotu na podstawie norm prawnych, lecz która zawsze wymaga odniesień do zachowań innego podmiotu. Powstaje zatem ze względu na normy nakazujące komuś wykonać świadczenie „na rzecz” drugiego podmiotu (zob. S. Wronkowska, *Sytuacje wyznaczane przez normy prawne*, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 143). Sytuacja ta dotyczy więc kwalifikacji prawnej jakiegoś zachowania odnoszącego się do jakiejś osoby, określanej z punktu widzenia innej osoby niż adresat normy (zob. Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977, s. 133). Z tego względu w zakresie problematyki podmiotowych granic wybrane go publicznego prawa podmiotowego pozostają istotne kwestie związane z sytuacją prawną podmiotu zobowiązanego, chociaż to oczywiście nie temu podmiotowi służy

roszczenia ustawodawca uczynił co do zasady „podmiot wykonujący zadania publiczne”. Rozważania prezentowane w opracowaniu dotyczą kategorii podmiotów określonych przez ustawodawcę właśnie w ten sposób. Poza zakresem analizy pozostają inne kategorie podmiotów, takie jak np. organizacje związkowe i pracodawców bądź partie polityczne, będące również podmiotami zobowiązanymi do udostępniania informacji publicznych.

Dla ustalenia i zrozumienia treści tego pojęcia w przestrzeni normatywnej prawa dostępu do informacji publicznej konieczne okazuje się skorzystanie z metody wykładni doktrynalnej. Nie chodzi przy tym wyłącznie o takie, przyjmowane w teorii prawa, rozumienie wykładni doktrynalnej, zgodnie z którym jest to wykładnia dokonywana bez związku z konkretnym przypadkiem i gdzie zakłada się, że wykładnia doktrynalna odwołuje się nie do rzeczywistych, ale do pomyślanych stanów faktycznych, charakteryzowanych przez podanie najważniejszych cech, a zadaniem interpretatora – dogmatyka prawa jest wskazanie możliwych sytuacji faktycznych istotnych z punktu widzenia danego przepisu oraz ich systematyzacja², lecz o wykładnię przeprowadzaną w procesie realizowania prawa, a więc w określonych realiach, przez podmiot to prawo realizujący (w tym zwłaszcza organy administrujące i sądy administracyjne), jednakże dokonywaną ze stanowiska nauki prawa, tj. przy odwołaniu się do naukowych argumentów w uzasadnieniu prezentowanego stanowiska i proponowanych rozwiązań³. Tak rozumiana wykładnia doktrynalna może wpływać na sposób korzystania

roszczenie wynikające z publicznego prawa podmiotowego. Zakres obowiązku podmiotu zobowiązanego w relacji objętej pochodną sytuacją prawną, jaka charakteryzuje publiczne prawo podmiotowe, wyznacza zatem w istotnym stopniu granice tego prawa, pozwalając na dokonywanie analiz i ustaleń, czy w istocie roszczenie charakteryzujące publiczne prawo podmiotowe, a w konsekwencji samo to prawo podlega bądź nie podlega ograniczeniu (akceptowalnemu bądź nieakceptowalnemu) ze względu na status prawny adresata roszczenia. Publiczne prawo podmiotowe dostępu do informacji publicznej może być dobrym przykładem dla tego rodzaju analiz. Informacja publiczna może być bowiem w posiadaniu rozmaitych podmiotów, lecz jedynie na niektórych jej posiadaczach spoczywa ustawy obowiązki w zakresie jej udostępniania.

² Zob. na ten temat: K. Płeszka, T. Gizbert-Studnicki, *Dwa ujęcia wykładni. Próba konfrontacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1984, t. 20, s. 23; T. Spyra, *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Warszawa 2006, s. 108.

³ O znaczeniu w prawie administracyjnym tak rozumianej wykładni doktrynalnej zob. W. Jakimowicz, *O potrzebie wykładni w prawie administracyjnym*, w: *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, pod red. L. Staniszweskiej, M. Szewczyka, J. Zimmermanna, Warszawa 2020, s. 351–367.

z klasycznych metod wykładni (językowej, systemowej i celowościowej [funkcjonalnej]), czyli zarówno na rozumowanie, jak i na rezultat rozumowania podmiotu realizującego prawo. Chodzi zatem o podkreślenie znaczenia wykładni doktrynalnej w rozumowaniu prawniczym, a nie o przypisywanie jej atrybutu „ważności” w jakimś rankingu metod wykładni.

Ze względu na przyjęte wyżej rozumienie wykładni doktrynalnej jako instrumentu nadającego się do wykorzystania w praktyce podmiotów realizujących prawo rezultaty wykładni doktrynalnej pojęć „zadanie publiczne” i „podmiot wykonujący zadania publiczne” zostaną również odniesione do poglądów prezentowanych w orzecznictwie sądownoadministracyjnym.

1. Charakter publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej w polskim porządku prawnym

Posługiwanie się teoretyczną konstrukcją publicznego prawa podmiotowego, rzadko uznawaną za nieoperatywną w tym prawie⁴, jest dzisiaj często dostrzegalne w orzecznictwie, a bez wątpienia konstrukcja ta jest wykorzystywana w analizach prawnych dotyczących prawa dostępu do informacji publicznej⁵. Z tej perspektywy prawo dostępu do informacji publicznej ma w polskim porządku prawnym charakter konstytucyjnego i politycznego publicznego prawa podmiotowego⁶. Polityczne publiczne

⁴ Zdaniem A. Wróbla „[w] doktrynie i orzecznictwie nie przyjęła się (jeszcze) koncepcja podmiotowych praw publicznych [...]”. Zob. A. Wróbel, *Art. 28, teza 8.*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.

⁵ W orzecznictwie sądownoadministracyjnym wyrażono stanowisko, zgodnie z którym „[d]ostęp do informacji publicznej należy do kategorii publicznych praw podmiotowych o charakterze pozytywnym. To uprawnienie gwarantuje obywatelom model ustrojowy RP w postaci demokratycznego państwa prawnego, a w sposób bezpośredni wyraża art. 61 Konstytucji RP” (por. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego [WSA] w Rzeszowie z 8 XII 2010 r., sygn. akt II SAB/Rz 21/10, LEX nr 756149). Stanowisko to zaakceptowano w wielu kolejnych orzeczeniach sądów administracyjnych (por. np. wyroki Naczelnego Sądu Administracyjnego [NSA]: z 3 III 2017 r., sygn. akt I OSK 1163/15, LEX nr 2260512; z 17 III 2017 r., sygn. akt I OSK 1416/15, LEX nr 2282006; z 5 X 2017 r., sygn. akt I OSK 3255/15, LEX nr 2376277; z 26 I 2018 r., sygn. akt I OSK 438/16, LEX nr 2445115; z 8 II 2018 r., sygn. akt I OSK 1828/17, LEX nr 2464317; z 12 IV 2019 r., sygn. akt I OSK 1648/17, LEX nr 2705704).

⁶ Charakterystykę prawa dostępu do informacji publicznej, jak również publicznego prawa podmiotowego przedstawia m.in. W. Jakimowicz, *Adekwatność ochrony prawa do*

prawo podmiotowe to takie prawo, które daje roszczenie o udział w życiu publicznym⁷. W doktrynie prawniczej prawa polityczne określane są jako prawa dające możliwość współdziałania przy tworzeniu organów państwa i związków publicznoprawnych oraz wywierania bezpośredniego lub pośredniego wpływu na wykonywanie władzy państwowej⁸, innymi słowy – są to prawa uczestniczenia w życiu publicznym, społecznym i politycznym⁹. Polityczny charakter prawa dostępu do informacji publicznej wynika z treści unormowania zawartego w art. 61 ust. 1 i 2 Konstytucji¹⁰, rozpatrywanej z uwzględnieniem jego umiejscowienia w rozdziale Konstytucji zatytułowanym „Wolności i prawa polityczne”.

Prawo dostępu do informacji publicznej przedstawia się tu jako prawo nierozdzielnie związane ze strukturą państwa jako wspólnoty publicznoprawnej¹¹. Dotyczy relacji pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej a tą wspólnotą, a nie relacji pomiędzy członkami wspólnoty, dotyczy zatem relacji charakteryzowanych przez teoretyczną konstrukcję publicznych praw podmiotowych, przy czym jako prawo polityczne koncentruje się na tym aspekcie powyższych relacji, które związane są bezpośrednio i nierozdzielnie ze sposobami i standardami realizowania władzy publicznej przez wspólnotę (państwo). Obejmując te relacje pojęciem „prawa do uzyskiwania informacji”, prawodawca wyposażył podmioty uprawnione w roszczenia o udostępnienie informacji.

informacji publicznej do charakteru i istoty tego prawa w polskim porządku prawnym, „Casus” 2017, nr 84, s. 6–15; W. Jakimowicz, *Granice prawa dostępu do informacji publicznej w świetle Konstytucji*, w: M. Błachucki, G. Sibiga, *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 163–194.

⁷ Zob. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 238, 259–260.

⁸ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947, s. 143.

⁹ S. Wronkowska, *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa, część 2*, Poznań 2003, s. 76.

¹⁰ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483), dalej „Konstytucja” lub „Konstytucja RP”.

¹¹ Wspólnotę publicznoprawną można rozumieć jako związek podmiotów ją tworzących, powstały z woli tych podmiotów bezpośrednio i wprost dla realizacji dobra wspólnego i w tym celu wyposażony przez nich we władzę i stanowiące jej pochodną władztwo. W doktrynie prawa administracyjnego wspólnoty tego rodzaju określane są też jako związki publicznoprawne (zob. T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928). Pojęcie wspólnoty publicznoprawnej bezpośrednio nawiązuje do pojęcia wspólnoty państwowej, dla której wspólne wartości uosabia kategoria dobra wspólnego, akcentując jednak prawny (publicznoprawny) charakter wspólnoty państwowej i właściwe jej władztwo.

Polityczny charakter publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej determinuje odpowiedź na pytanie nie tyle o podmioty tego prawa, bo odpowiedź na to pytanie wynika z samej konstrukcji publicznych praw podmiotowych dotyczących relacji prawnych pomiędzy poszczególnymi „uczestnikami państwa”¹² a wspólnotą publicznoprawną, co przede wszystkim o zakres tego prawa rozpatrywanego podmiotowo, tj. o podmiotowe granice prawa dostępu do informacji publicznej.

2. Adresat publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej z perspektywy konstytucyjnej i z perspektywy ustawy o dostępie do informacji publicznej

Z perspektywy przedmiotu prezentowanego opracowania należy zwrócić uwagę, że o ile w ramach relacji objętej publicznym prawem dostępu do informacji publicznej prawodawca zdecydował się na wskazanie i nazwanie podmiotu uprawnionego, stanowiąc w art. 61 ust. 1 Konstytucji, że jest nim obywatel (a w art. 2 ust. 1 ustawy o dostępie do informacji publicznej¹³ stanowiąc o przysługiwaniu „każdemu” prawa dostępu do informacji publicznej), o tyle Konstytucja milczy na temat podmiotu zobowiązanego. Z treści art. 61 ust. 1 Konstytucji wynika wyłącznie przedmiot prawa dostępu do informacji publicznej, którym jest informacja o działalności podmiotów wskazanych w treści tej normy. Na temat podmiotu zobowiązanego nie milczy jednak ustawa o dostępie do informacji publicznej, stanowiąc o podmiotach zobowiązanych w art. 4 ust. 1 i 2. Uwagi niniejszego opracowania mają na celu scharakteryzowanie jednej z grup tych podmiotów, tj. „podmiotów wykonujących zadania publiczne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 ustawy.

¹² F. Longchamps określenia „uczestnik państwa” używał do opisanego drugiej strony stosunku administracyjnoprawnego rozumianego pojemnie jako relacja prawna zawiązywana „w pewien sposób”. Pod pojęciem „uczestnika państwa” rozumiał „kogokolwiek kto wchodzi w styczność z organizacją państwową”, w tym zarówno obywatela, jak i np. cudzoziemca. Zob. F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XII, 1964, nr 19, w: *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934–1979*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 203.

¹³ Ustawa z dnia 6 IX 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. 2022, poz. 902), dalej „u.d.i.p.”.

Wykładnia użytego w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. określenia „podmiotów wykonujących zadania publiczne” nie może nie dostrzegać konsekwencji wynikających z politycznego i konstytucyjnego charakteru prawa dostępu do informacji publicznej.

Z konstytucyjnej kwalifikacji prawa dostępu do informacji publicznej właśnie jako politycznego publicznego prawa podmiotowego wynika ponad wszelką wątpliwość, że podmiotem zobowiązanym jest państwo, a w konsekwencji państwo powinno być traktowane jako zobowiązany dysponent informacji o działalności jego organów w szerokim rozumieniu, tj. podmiotów reprezentujących to państwo. Zrezygnowanie przez prawodawcę konstytucyjnego „z nazwy” konkretnego podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej przy jednoczesnym przesądzeniu jej charakteru przedmiotowego (jako informacji o działalności podmiotów), a nie podmiotowego (jako informacji o podmiotach w oderwaniu od ich działalności) oraz refleksowe oddziaływanie zasady jawności uzasadniają tezę, że przeszkodą w udostępnianiu informacji publicznej nie powinien być charakter podmiotu, który nią dysponuje.

Trafne jest na tle regulacji konstytucyjnej przyjęcie poglądu, że każdy „posiadacz” informacji publicznej staje się z tego tytułu swoistym, funkcjonalnym reprezentantem wspólnoty publicznoprawnej dysponującym informacją „należącą” do wspólnoty, stanowiącym w tym zakresie podmiotową emanację tej wspólnoty, zobowiązanym do udostępnienia tego rodzaju informacji, jeśli oczywiście z innych powodów jej udostępnianie nie jest wykluczone. Występując w tej roli, byłby podmiotem, na którym ciąży obowiązek państwa, a zatem i jego organów, działania dla dobra wspólnego (art. 1 Konstytucji), konkretyzowany wyprowadzaną z art. 2 Konstytucji zasadą jawności, trafnie ujmowaną w doktrynie jako „[w]yrażającą przekonanie, że państwo demokratyczne nie może prawidłowo funkcjonować bez zasad i mechanizmów zapewniających przejrzystość i otwartość działania instytucji publicznych. Jawność jest instrumentem kontroli społeczeństwa nad władzą w jej codziennym działaniu. Państwo demokratyczne zobowiązane jest zapewnić takie standardy działania, jakie pozwolą jednostkom uzyskać informacje o gromadzonych, przechowywanych i przetwarzanych danych odnoszących się nie tylko do niej samej, ale także społeczeństwa i państwa”¹⁴. Zasada jawności, jak każda zasada prawa, nie tylko jest skierowana do

¹⁴ C. Mik, *Zasada jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawa w świetle standardów międzynarodowych*, w: *Jawność i jej ograniczenia*, pod red. G. Szpor, t. 11, *Standardy europejskie*, red. tomu C. Mik, Warszawa 2016, s. 1.

prawodawcy, wyznaczając kierunek jego działań, lecz także ukierunkowuje proces interpretacji przepisów prawnych, determinuje kierunki stosowania prawa, w szczególności sposoby czynienia użytku z tzw. luzów decyzyjnych, wreszcie ukierunkowuje sposób czynienia użytku z różnych, przysługujących określonym podmiotom „praw”¹⁵.

Na tle regulacji konstytucyjnej swojego rodzaju funkcjonalnym reprezentantem wspólnoty publicznoprawnej, na którym z tego tytułu ciężą obowiązki wynikające z zasady jawności, mógłby być zatem każdy, kto dysponuje informacją publiczną: zarówno inny członek określonej wspólnoty publicznoprawnej, jak i podmiot znajdujący się w sformalizowanych strukturach organizacyjnych wspólnoty publicznoprawnej. Prawo dostępu do informacji publicznej na tle regulacji konstytucyjnej nie jest więc reglamentowane przez charakter dysponenta tej informacji. Innymi słowy, relacja, jaka nawiązuje się pomiędzy podmiotem domagającym się informacji publicznej a dysponentem tej informacji, pozostaje zatem relacją pomiędzy członkiem wspólnoty publicznoprawnej a nią samą, niezależnie od tego, kto w danym przypadku jest podmiotem reprezentującym tę wspólnotę w jego przyjętym wyżej rozumieniu. Adresatem oczekiwania udzielenia informacji publicznej czy nawet roszczenia w tym zakresie jest wspólnota publicznoprawna, w imieniu której występuje podmiot będący w posiadaniu informacji publicznej objętej roszczeniem o udostępnienie.

Nawiązując do refleksywnego działania zasady jawności, widoczny jest jednocześnie jej wpływ również na wykładnię art. 61 ust. 1 Konstytucji. Z perspektywy konstytucyjnej zaprezentowana wykładnia tego przepisu, w treści którego nie wskazano podmiotu zobowiązanego, a prowadząca do wniosku, że podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej jest każdy dysponent tego rodzaju informacji jako reprezentant wspólnoty, koresponduje bowiem właśnie ze standardami jawności demokratycznego państwa prawnego, nie niweczając prawa dostępu do informacji publicznej wyłącznie ze względu na charakter jej dysponenta. Taki standard konstytucyjny koresponduje ze standardami międzynarodowymi, zgodnie z którymi „[p]rawo dostępu do informacji jest skierowane do podmiotów, które posiadają informacje gromadzone zgodnie z prawem. Są nimi w szczególności organy

¹⁵ S. Wronkowska, *Więź treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa”*, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 225. Zob. też S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, *„Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 36(2), s. 9.

władzy publicznej, ale generalnie także inne podmioty, które z mocy prawa dysponują informacjami¹⁶.

Konstytucja w art. 61 ust. 3 upoważnia jednak ustawodawcę do ograniczenia prawa dostępu do informacji publicznej, w czym mieszczą się również ograniczenia zakresu podmiotowego tego prawa, ze względu na wartości wskazane w treści tej regulacji. W tym właśnie kontekście należy odczytywać treść art. 4 ust. 1 u.d.i.p., co prowadzi do wniosku, że nie każdy „posiadacz” informacji publicznej jest podmiotem zobowiązanym do jej udzielenia, lecz – gdy chodzi o zakres określony w art. 4 ust. 1 u.d.i.p. – jedynie podmiot „wykonujący zadania publiczne”, przy czym wykładnia tego ustawowego pojęcia nie może abstrahować ani od politycznego charakteru publicznego prawa dostępu do informacji publicznej, ani od refleksowego oddziaływania konstytucyjnej zasady jawności wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji¹⁷. Oznacza to, że wykładnia ta nie powinna być wykładnią zawężającą zakres podmiotowy dostępu do informacji publicznej.

Analiza treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p., zgodnie z którym „[o]bowiązane do udostępniania informacji publicznej są władze publiczne oraz inne podmioty wykonujące zadania publiczne [...]”, uzasadnia wniosek, że podmiotami zobowiązanymi do udostępnienia informacji publicznej są „[p]odmioty wykonujące zadania publiczne”, do których na gruncie u.d.i.p. ustawodawca wprost zalicza również władze publiczne, a także, po drugie – mając na uwadze użyty w treści przepisu zwrot: „w szczególności”, że podmiotami wykonującymi zadania publiczne są podmioty wskazane w otwartym katalogu podmiotów wymienionych w art. 4 ust. 1 pkt 1–5 u.d.i.p. Należy przyjąć, że pojęcie „zadań publicznych”, jakim posługuje się ustawodawca w treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p., nie pozostaje w kolizji z pojęciem „zadań władzy publicznej” (art. 61 Konstytucji RP). Zadania władzy publicznej, o czym mowa niżej, są również zadaniami publicznymi. Posłużenie się przez ustawodawcę w konstrukcji art. 4 ust. 1 u.d.i.p. pojęciem „zadań publicznych” uzasadnia tezę ugruntowaną już w orzecznictwie sądownoadministracyjnym, zgodnie z którą wykonywanie zadań publicznych jako wyznacznik katalogu podmiotów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej nie jest wyłącznym atrybutem władzy publicznej. Zadania

¹⁶ C. Mik, op. cit., s. 27.

¹⁷ O zagadnieniu refleksowego oddziaływania konstytucyjnej zasady jawności wyprowadzanej z art. 2 Konstytucji szerzej zob. W. Jakimowicz, *Granice prawa dostępu...*, s. 167–170.

takie mogą być wykonywane przez różne podmioty niebędące organami władzy¹⁸.

Jednocześnie, zestawiając art. 4 ust. 1 u.d.i.p. z unormowaniami Konstytucji, należy od razu przyjąć, że zadania publiczne, o jakich mowa w tym przepisie, to zadania inne niż wynikające z ogólnej zasady jawności, skoro dopiero w przypadku stwierdzenia wykonywania przez dany podmiot właśnie takich zadań staje się on podmiotem zobowiązanym do udostępniania informacji publicznej, a zatem dopiero wtedy staje się podmiotem objętym działaniem zasady jawności. Przeciwna interpretacja, również dopuszczalna, zgodnie z którą zadania publiczne, o jakich mowa w art. 4 ust. 1 u.d.i.p., obejmują również zadania w zakresie jawności życia publicznego, zrównywałaby treść tego przepisu ze skutkiem braku określenia w Konstytucji podmiotu zobowiązanego do udostępnienia informacji publicznej uzasadniającym przyjęcie, że jest nim każdy posiadacz informacji publicznej. Każdy bowiem posiadacz informacji publicznej jako organ państwa w znaczeniu funkcjonalnym byłby podmiotem zadania publicznego determinowanego obowiązkiem wynikającym z zasady jawności. Wówczas jednak odrębne unormowanie art. 4 ust. 1 u.d.i.p. wydawałoby się niecelowe. Jednocześnie od razu uwidoczni się również istota problemu w wykładni art. 4 ust. 1 u.d.i.p., wiążąca się z kategorią podmiotów, które z istoty swojej na co dzień nie wykonują zadań publicznych, i dopuszczalnością uznania, że mogą być one „podmiotami wykonującymi zadania publiczne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

3. Pojęcie zadania publicznego

Prawne pojęcie zadań publicznych nie zostało zdefiniowane w przepisach u.d.i.p. Pojęcie zadań publicznych jest jednak również pojęciem prawniczym analizowanym w doktrynie. Nawiązanie do dorobku doktryny w procesie odkodowywania treści pojęcia zadań publicznych okazuje się niezbędne.

W ślad za definicją zaproponowaną przez M. Górskiego można przyjąć, że zadania publiczne rozumiane jako zadania kierowane przez prawodawcę do organów administrujących to normatywne określenie zachowań aparatu administracji koniecznych do urzeczywistnienia

¹⁸ Zob. wyrok NSA z 18 VIII 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, LEX nr 737513; wyrok NSA z 20 IV 2021 r., sygn. akt III OSK 559/21, LEX nr 3192906.

określonego celu państwa, przy pomocy wyznaczonych środków i form działania, jako normatywne zobowiązanie administracji do realizacji wytyczonego celu państwa przez określone stosowanie wyznaczonych środków¹⁹.

W definicji tej zwraca uwagę szerokie określenie adresata zadań publicznych, którym są „organy administrujące”²⁰, a zatem podmioty niekonieczne umiejscowione w strukturze administracji publicznej, jednakże wyposażone w atrybut specjalnej kompetencji, tj. kompetencji administracyjnej. Nie ma sporu w doktrynie co do możliwości i dopuszczalności realizacji zadań publicznych nie tylko przez organy administracji publicznej lub szerzej – przez organy państwa. Nie pozostaje to w sprzeczności z twierdzeniem, że zadania publiczne przypisane są – co do zasady – państwu, ponieważ to państwo decyduje, które zadania będzie realizować przez swoje organy na zasadzie wyłączności, które będzie przekazywać innym podmiotom władzy publicznej, a które będą mogły być wykonywane także przez podmioty niepubliczne²¹. Nie oznacza to jednak, że podmiotami wykonującymi zadania publiczne są wyłącznie państwo oraz szeroko rozumiane podmioty władzy publicznej. Jak podkreśla M. Stahl, „[z]a cechę nowej administracji należy uznać rozszerzający się zakres współistnienia podmiotów administracji publicznej i podmiotów niepublicznych i wynikający z niego współudział tych podmiotów w realizowaniu zadań publicznych. Przybiera on różne formy: przekazywania zadań publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych lub dopuszczania ich do realizowania tych zadań, prywatyzacji kapitałowej, prywatyzacji związanej z przekazywaniem zadań i funkcji publicznych na rzecz podmiotów niepublicznych, podejmowania przedsięwzięć publiczno-prywatnych. Z jednej strony zakres zadań państwa stale się rozszerza, zwiększają się też oczekiwania i potrzeby społeczne, z drugiej państwo decyduje się na przekazywanie znacznej (istotnej) części zadań na odrębne od niego podmioty władzy

¹⁹ M. Górski, *Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodzianis. Folia Iuridica” 1992, nr 52, s. 170–172.

²⁰ M. Górski nie używa wprawdzie określeń takich jak „organ administrujący” czy „zadanie publiczne”, wiąże jednak pojęcie „zadań administracji państwowej” z pojęciem „funkcji administracji państwowej” i odnosi je przede wszystkim do ujęcia administracji w znaczeniu przedmiotowym jako swoistego rodzaju działalności „aparatu administracyjnego”. „Zadania administracji państwowej” przedstawiają się tu zatem jako zadania administrujących w imieniu i na rachunek państwa.

²¹ M. Stahl, *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 103.

publicznej (samorząd terytorialny i samorzady zawodowe) i na podmioty niepubliczne. Mimo tego ruchu zadań co do zasady, z uwagi na źródło, określone zadania pozostają zadaniami państwa i ono odpowiada za ich realizację²². W procesie prywatyzacji zadań publicznych, zadania te mogą być przekazywane do wykonania nawet podmiotom prywatnym²³. E. Schmidt-Aßmann wskazuje, że pojęcie zadań publicznych jest pojęciem zawierającym w sobie węższe kategorie zadań państwowych i zadań administracyjnych, gdzie „[z]adania państwowe to te zadania publiczne, które są sprawowane przez państwo lub podporządkowanych mu piastunów władzy, jak również przez instytucje między państwowe. [...] Są jednak ważne zadania publiczne, które są spełniane przez prywatnych piastunów zadań. [...] Zadaniami administracyjnymi są te zadania państwowe, które są przydzielone do sprawowania przez piastunów administracji publicznej”²⁴.

Treść zadań publicznych jest zawsze determinowana przez prawodawcę, „to samo państwo decyduje samodzielnie i ostatecznie o tym, co jest, a co nie jest zadaniem publicznym, zaś te oceny mogą być kwestionowane na drodze politycznej, a nie prawnej”²⁵.

Przytoczona wyżej definicja zadań publicznych akcentuje ponadto „zobowiązanie normatywne” jako cechę zadań publicznych, a treść tych zadań wiąże z kategorią celu państwa, który w obecnych realiach odczytywany z art. 1 Konstytucji RP można ujmować jako obowiązek realizacji dobra wspólnego.

W zgodzie z powyższym określeniem zadań publicznych przyjmuje się, że zadania takie wynikają ze specjalnych norm, tzw. norm zadaniowych, co oznacza, że dla stwierdzenia istnienia i ustalenia zakresu zadania publicznego konieczne jest odnalezienie w przepisach prawa skierowanej do organu administrującego odpowiedniej normy zadaniowej, czyli takiej, która określa zachowania organu administrującego konieczne do urzeczywistnienia określonego celu państwa. Określenie zadania i określenie celu działania podmiotu administracji publicznej jest traktowane jako jednoznaczne z nałożeniem na ten podmiot

²² Ibidem, s. 100.

²³ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2022, s. 207–208.

²⁴ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 196.

²⁵ M. Stahl, op. cit., s. 101; L. Zacharko, *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000, s. 17 i przytoczone tam poglądy przedstawicieli nauki niemieckiej.

obowiązku wykonania danego zadania lub obowiązku osiągnięcia wyznaczonego celu. Wynika to z założenia, że określony stan rzeczy, którego osiągnięcie nakazuje norma zadaniowa, ma być osiągnięty bez względu na panujące okoliczności, dlatego też w przypadku tego rodzaju norm zazwyczaj nie określa się okoliczności, w których dane działanie ma być dokonywane. Warto też podkreślić, że jako cechę charakterystyczną norm zadaniowych wskazuje się, że wyznaczony w nich obowiązek nie może być zrealizowany przez pojedynczą czynność, ale jego realizacja musi polegać na wykonaniu szeregu czynności jednorodnych lub wielorodnych, prawnych lub faktycznych²⁶, a swoistą odmianą norm zadaniowych są te, które nie wyznaczają wprost samych zadań, ale określają „urządzenia lub przedsięwzięcia” potrzebne do spełnienia tych zadań²⁷. Zadanie publiczne, aby mogło być za takie uznane, nie musi być literalnie określone przez ustawodawcę właśnie jako zadanie publiczne. Warto też odnotować, że normy zadaniowe „[n]ie dają się jednoznacznie zaliczyć do jednej z trzech grup norm, tradycyjnie wyróżnianych na gruncie prawa administracyjnego, a więc prawa ustrojowego, materialnego czy formalnego”²⁸. Skoro jednak normy te bezpośrednio skierowane są do organów administracji publicznej, a nie do adresatów ich działań²⁹, zbliżone są do norm programowych³⁰ charakteryzowanych jako „[n]ormy, które nakazują realizację (lub dążenie do osiągnięcia) pewnego celu”³¹, a istotą zadania jest to, że jego treść wiąże się z obowiązkiem³², kierunkami działań wyznaczonych treścią zadania związanymi z realizacją jakiejś wartości, np. zapobiegania zagrożeniu życia, zdrowia, mienia, środowiska, utrzymania porządku publicznego³³, to można przyjąć, pamiętając o odmiennej strukturze norm-zasad, że z punktu widzenia ich treści normy zadaniowe są

²⁶ Zob. J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego” DCXXVII, Prace Prawnicze, z. 99, Warszawa–Kraków 1982, s. 65.

²⁷ J. Zimmermann, op. cit., s. 73.

²⁸ M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 162.

²⁹ Ibidem, s. 163.

³⁰ Zob. A. Bator, *Normy planowania gospodarczego w systemie prawa*, Wrocław 1992, s. 96 i n.; T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, *Normy programowe w konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzczińskiego, Warszawa 1997, s. 97.

³¹ T. Gizbert-Studnicki, A. Grabowski, op. cit. s. 97.

³² D. Mazurkiewicz, *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 78.

³³ Z. Cieślak, *Normy zadaniowe*, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 63.

zbliżone do norm-zasad, których jedną z cech charakterystycznych, jak wyżej sygnalizowano, jest również m.in. to, że „wyznaczają kierunek działań”, wskazują „nienaruszalne wartości”, „stany rzeczy do osiągnięcia”³⁴, w szczególny sposób kształtują obowiązek, tj. w sposób „nie przesądający na poziomie językowego sformułowania ostatecznego efektu jego realizacji”³⁵ i w przestrzeni prawa administracyjnego ich adresatami są organy administrujące. Zdaniem M. Kamińskiego „[o]sobne miejsce wśród norm-zasad zajmują ustawowe normy zadaniowe, które z jednej strony wyznaczają szczegółowe obszary działalności państwa, którymi zawiadywanie leży w interesie publicznym i służy realizacji dobra wspólnego, z drugiej zaś – określają sposoby lub środki osiągnięcia celów polityki państwa w tych właśnie obszarach. Nie zawsze jednak normy zadaniowe mają status typowych norm-zasad. Ponieważ treść norm zadaniowych jest rekonstruowana z pewnego ciągu przepisów, które stopniowo dookreślają, precyzują i konkretyzują sposoby i środki działań należących do zakresu zadań, dlatego na określonym poziomie ustawowej konkretyzacji «powinności zadaniowych» organów elementy niekonkluzywne mogą ulec przekształceniu w regulację konkluzywną”³⁶. Czasami w piśmiennictwie normy będące źródłem zasad prawa administracyjnego określa się właśnie jako normy zadaniowe³⁷.

Analiza charakteru norm zadaniowych pozwala przyjąć, że podstawowa konstytucyjna norma zadaniowa kierowana do organów państwa wyznacza zadanie, zgodnie z którym organy władzy publicznej należące do Narodu w Rzeczypospolitej Polskiej – będącej dobrem wspólnym wszystkich obywateli oraz demokratycznym państwem prawnym urzeczywistniającym zasady sprawiedliwości społecznej, kierującym się zasadą zrównoważonego rozwoju w zapewnianiu wolności i praw człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwa obywateli, strzeżeniu dziedzictwa narodowego oraz zapewnianiu ochrony środowiska – działają na podstawie i w granicach prawa (art. 1, art. 2, art. 4, art. 5 i art. 7

³⁴ S. Wronkowska, *Wież treściowa...*, s. 224. Zob. też S. Wronkowska, M. Zieliński, Z. Ziemiński, op. cit., s. 9.

³⁵ M. Kordeła, *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 68(1), s. 41.

³⁶ M. Kamiński, *Normy-zasady prawa administracyjnego i ich cechy charakterystyczne*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, pod red. Z. Duniewskiej, A. Krakoty, M. Stahl, Warszawa 2018, LEX/el.

³⁷ Zob. J.G. Firlus, A. Cebera, *Organ prowadzący postępowanie jako rzecznik interesu zbiorowego*, w: *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, pod red. M. Gajdy-Durlik, Z. Kmiecika, Warszawa 2019, LEX/el.

Konstytucji RP)³⁸. Zadanie wynikające z tego rodzaju norm dlatego jest „publiczne”, że jest podejmowane w interesie pewnej zbiorowości, tj. w interesie publicznym³⁹.

Równie istotne, co stwierdzenie normatywnego charakteru zadania publicznego, jest odkodowanie treści tego pojęcia.

Stanowisko doktryny i orzecznictwa co do szerokiego rozumienia pojęcia zadania publicznego jest zbieżne. Zadania publiczne rozumiane są jako zadania służące zaspokajaniu potrzeb zbiorowych obywateli, potrzeb określonych społecznością⁴⁰, a zatem takie, które cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, a także sprzyjanie osiągnięciu celów określonych w Konstytucji lub ustawie⁴¹. E. Schmidt-Aßmann zauważa, że pojęcie zadań publicznych należy do kategorii, które nie posiadają stałej normatywnej treści, a można je ujmować jako „[d]ziedziny przedmiotowe, w których sprawowanie zadań służy bezpośredniemu wspieraniu interesu ogółu poprzez zaspokajanie potrzeb kolektywnych”⁴². Trybunał Konstytucyjny określił zadania publiczne jako zadania, które „służą zaspokojeniu potrzeb zbiorowych społecznością”⁴³, wymieniając wśród nich m.in. bezpieczeństwo państwa, porządek publiczny, ochronę środowiska, zdrowia i moralności publicznej⁴⁴.

Dla odkodowania treści pojęcia zadań publicznych znaczenie ma również doktrynalna konstatacja, że kategoria tych zadań pozostaje w związku z sytuacją prawną obywateli. Przyjmuje się, że istnienie określonego zadania publicznego umożliwia obywatelowi domaganie się wykonania tego zadania⁴⁵, a jego treść obejmuje również obowiązek poszanowania wolności i praw innych osób, w kontekście których dopuszczalne jest ograniczenie konstytucyjnych praw i wolności⁴⁶. Oczywiście nie powinno ulegać wątpliwości, że takie żądanie obywatela powinno każdorazowo

³⁸ Por. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006, s. 101.

³⁹ Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 146.

⁴⁰ L. Zacharko, op. cit., s. 16–17.

⁴¹ S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994, s. 29; wyrok NSA z 18 VIII 2010 r., sygn. akt I OSK 851/10, LEX nr 737513; wyrok NSA z 23 VIII 2017 r., sygn. akt I OSK 3195/15, LEX nr 2398195; wyrok Trybunału Konstytucyjnego (TK) z 25 VII 2006 r., sygn. akt P 24/05, LEX nr 198687; wyrok NSA z 20 IV 2021 r., sygn. akt III OSK 559/21, LEX nr 3192906.

⁴² E. Schmidt-Aßmann, op. cit., s. 196.

⁴³ Uzasadnienie uchwały TK z 27 IX 1994 r., sygn. akt W 10/93, OTK 1994, nr 2, poz. 46.

⁴⁴ Wyrok TK z 16 IV 2002 r., sygn. akt SK 23/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 26.

⁴⁵ J. Zimmermann, op. cit., s. 73.

⁴⁶ Wyrok TK z 16 IV 2002 r., sygn. akt SK 23/01, OTK-A 2002, nr 3, poz. 26.

znajdować swoją materialnoprawną podstawę normatywną⁴⁷. Pogląd, że kategoria zadań publicznych pozostaje w związku z sytuacją prawną jednostek, bezpośrednio koresponduje z trafnym spostrzeżeniem S. Biernata, że podstawowym kryterium dla uznania danych zadań za publiczne jest okoliczność, że państwo lub samorząd terytorialny ponoszą w świetle prawa odpowiedzialność za ich zrealizowanie⁴⁸, przy czym nie jest konieczne, aby wykonywanie zadań odbywało się w ramach struktur organizacyjnych administracji publicznej⁴⁹. Właśnie z tytułu tej odpowiedzialności wykonywanie zadań publicznych w imię dobra wspólnego nie może pozostawać w oderwaniu od realizacji podstawowych publicznych praw podmiotowych obywateli⁵⁰.

Znajomość cech norm zadaniowych ułatwia ich odkodowywanie z przepisów prawnych, przy tym istnienia normy zadaniowej oczywiście nie można domniemywać, jednak ustalenie treści takiej normy często wymaga przeprowadzenia szerszych procesów wykładni⁵¹. Warto w tym kontekście odnotować, że niezbędnym elementem kwalifikacji danej normy jako normy zadaniowej, a w konsekwencji niezbędnym elementem kwalifikacji określonego zadania jako zadania publicznego nie jest zagwarantowanie realizacji tego zadania ze środków publicznych.

⁴⁷ Na związki sytuacji prawnych jednostki z kategorią zadań publicznych zwrócono w orzecznictwie sądowoadministracyjnym uwagę w kontekście zależności pomiędzy publicznym prawem podmiotowym do godnego pochówku a zadaniem publicznym realizowania prawa do godnego pochówku. Zob. wyrok NSA z 4 XII 2020 r., sygn. akt I OSK 125/19, LEX nr 3121933, w którym przyjęto, że „[w] zakresie ustawowego obowiązku realizowania prawa do godnego pochówku na cmentarzu wyznaniowym katolickim, w prawnie określonych sytuacjach, podmiotem zobowiązanym do wykonywania tego rodzaju zadania publicznego jest parafia. Zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p., obowiązane do udostępniania informacji publicznej są podmioty wykonujące zadania publiczne, w szczególności m.in. podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne. W konsekwencji obowiązkiem proboszcza parafii jest zrealizowanie prawa podmiotowego do informacji publicznej (art. 3 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 u.d.i.p.) poprzez udostępnianie informacji publicznej, tj. informacji o działalności parafii (zarządu cmentarza) w zakresie, w jakim wykonuje ona zadania publiczne, czyli w realiach niniejszej sprawy w zakresie, w jakim obowiązana jest ona do umożliwienia realizowania na cmentarzu wyznaniowym prawa do godnego pochówku”. Zob. też wyrok WSA w Łodzi z 26 II 2021 r., sygn. akt II SAB/Łd 97/20, LEX nr 3150575; wyrok WSA w Poznaniu z 4 III 2021 r., sygn. akt IV SAB/Po 148/20, LEX nr 3176900; wyrok WSA w Krakowie z 14 V 2021 r., sygn. akt II SAB/Kr 4/21, LEX nr 3218806.

⁴⁸ S. Biernat, *op. cit.*, s. 29.

⁴⁹ *Ibidem*, s. 29–30.

⁵⁰ *Ibidem*, s. 29.

⁵¹ Por. W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie...*, s. 472.

Również charakter kompetencji oraz przewidziane formy realizacji zadania publicznego (w tym formy cywilnoprawne) nie mają wpływu na kwalifikację określonego zadania jako zadania publicznego. Już A. Jaroszyński podkreślał, że tylko kompetencja, a nie samo zadanie jest podstawą do wchodzenia w stosunki prawne, „[k]ompetencje pełnią funkcje służebne w stosunku do zadań w tym sensie, że są jednym z instrumentów wykonywania zadań”⁵².

Mając na uwadze tego rodzaju wzajemne powiązanie pomiędzy kategoriami kompetencji a zadaniami, warto jednak spostrzec, że o ile dostrzeganie różnic pomiędzy tymi kategoriami ułatwia definiowanie każdej z nich, o tyle dostrzeganie elementów zbliżających do siebie te kategorie może służyć wykładni pojęcia „podmiotu wykonującego zadania publiczne”. Jeśli bowiem określony podmiot został wyposażony w kompetencję administracyjną, np. do wydawania decyzji administracyjnej, czyli został zobowiązany do czynienia użytku z przyznanego mu upoważnienia dla realizacji dobra wspólnego, to już z tego tytułu powierzona zostaje mu rola podmiotu wykonującego zadania publiczne.

Wynika to ze specyfiki kategorii kompetencji administracyjnej, która obejmuje jednocześnie upoważnienie jej adresata do określonego zachowania, jak również jego obowiązek czynienia użytku z tego upoważnienia w interesie publicznym, a obowiązek taki na najogólniejszej płaszczyźnie rozważań wynika z podstawowej ogólnej konstytucyjnej normy zadaniowej, o której była mowa wyżej. Zwracała uwagę na te zależności już wiele lat temu Profesor T. Rabska. Analizując pojęcia kompetencji, właściwości i zadania, wskazywała, że ustalenie w przepisach prawnych zadań „[n]ie wnosi w zasadzie odrębnych elementów prawnych i nie przesądza jeszcze o możliwości podejmowania przez organ działań”⁵³, jednak jednocześnie podkreślała, że na gruncie prawa administracyjnego dominuje pogląd o tym, że przyznanie kompetencji łączy się z obowiązkiem czynienia z niej użytku, ponieważ działalność organu jest „[s]pełnieniem określonych «obowiązków», których istnienie uzasadnia jego powołanie”⁵⁴, a w samym w pojęciu kompetencji

⁵² A. Jaroszyński, *Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych*, Warszawa 1984, s. 92.

⁵³ T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990, s. 114.

⁵⁴ *Ibidem*, s. 117.

zawarty jest już obowiązek jej realizacji⁵⁵. Zgadzała się też z poglądem Z. Ziemińskiego, że charakter obowiązku czynienia użytku z kompetencji może być różny, od jednoznacznego obowiązku czynienia konkretnego użytku z przyznanej kompetencji, aż do bardzo ogólnego obowiązku „[k]ierowania się interesami państwa i społeczeństwa, interesami, których rozeznanie pozostawia się samemu organowi decydującemu”⁵⁶. Podzielając ten pogląd i dzisiaj, należy przyjąć, że uzasadnione jest posługiwanie się pojęciem kompetencji administracyjnej rozumianej jako swojego rodzaju „wspólny mianownik” obejmujący jednocześnie kompetencję w ogólnym znaczeniu upoważnienia, wynikającą z normy kompetencyjnej oraz generalny obowiązek realizacji interesu publicznego wynikający z normy określającej ten obowiązek skierowanej do organu administracji⁵⁷ (podstawowej ogólnej konstytucyjnej normy zadaniowej). Niezależnie też, jaka będzie treść szczegółowej normy zadaniowej, zawsze norma ta powinna być odczytywana w zgodzie z konstytucją, a zatem przez pryzmat obowiązku realizacji dobra wspólnego. Oczywiście pojęcia interesu publicznego i dobra wspólnego nie są synonimami⁵⁸, pozostają jednak w ścisłym związku, przy czym pojęciu interesu publicznego w tym związku nadaje się charakter elementu dynamicznego związanego z jakimś przeżyciem psychicznym, pewnej dążności, sposobu, drogi wiodącej ku dobru wspólnemu, co zresztą

⁵⁵ T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1967, s. 55. Współcześnie J. Zimmermann podkreśla, że „[m]ając kompetencję w określonym zakresie, organ administracyjny ma obowiązek czynić z niej użytek, a niezrealizowanie tego obowiązku jest jednoznaczne z tzw. beczynnością organu”. Zob. J. Zimmermann, op. cit., s. 174.

⁵⁶ T. Rabska, *Prawny mechanizm...*, s. 117.

⁵⁷ Por. W. Jakimowicz, *Konstrukcja tzw. domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 241.

⁵⁸ Słuszne jest stwierdzenie M. Stahl, że rozumienie pojęcia dobra wspólnego na płaszczyźnie postanowień Konstytucji „potwierdza potrzebę odróżniania obu pojęć”. Trafne jest również spostrzeżenie, że „konstytucyjne ujmowanie państwa jako dobra wspólnego jest szerokie i obejmuje z natury rzeczy wiele elementów składających się na pojęcie państwa” i „tak rozumiane dobro wspólne swoim zakresem obejmuje nie tylko jednostki, obdarzone niezbywalną godnością, mające prawa wobec państwa, ale i obowiązki wobec niego, ale także mniejsze i większe wspólnoty”, ich „instytucje i władze [...] oraz ich zadania [...] i formy, a także metody ich realizacji”. Zob. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze...*, s. 60. Zob. też: L. Morawski, *Prawa jednostki a dobro wspólne (liberalizm versus komunitaryzm)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 53(11), s. 26 i n.

pozostaje w korelacji z samym rozumieniem interesu jako pewnego procesu myślowego w zakresie ocen dotyczących aktualnej lub przyszłej korzyści, pewnego zainteresowania jakiegoś podmiotu jakimś stanem faktycznym, umiejscowionym przede wszystkim w sferze psychicznej, skąd oddziałuje na porządek społeczny⁵⁹.

Dostrzeganie różnic pomiędzy kompetencjami a zadaniami czyni jasną tezę, zgodnie z którą z określenia zadań nie wynika automatycznie zdolność do podejmowania określonych działań⁶⁰.

Ważne jest zatem spostrzeżenie, że sam fakt podejmowania przez kogoś działania odpowiadającego treści zadania publicznego nie jest równoznaczny z twierdzeniem, że dany podmiot realizuje normatywnie zdeterminowane zadanie publiczne, a nawiązując do treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p. – wykonuje zadania publiczne⁶¹. Warunkiem koniecznym uznania go za taki podmiot jest stwierdzenie, że jest on adresatem określonej normy zadaniowej. W przypadku organów administrujących, czyli organów wyposażonych w kompetencje administracyjne, spostrzeżenie powyższe wydaje się banalne. Organy te bowiem zawsze występują w roli podmiotów wykonujących ogólne zadanie publiczne determinujące ich kompetencję, tj. obowiązek działania w interesie publicznym (dla dobra wspólnego), co oczywiście nie oznacza, że z tego tytułu automatycznie stają się adresatami norm wyznaczających skonkretyzowane zadania w określonym wycinku życia publicznego. Istota tego spostrzeżenia uwydatnia się jednak w przypadku podmiotów niewyposażonych w kompetencje administracyjne. Na przykład, spośród wielu podmiotów prawa prywatnego niewyposażonych w takie kompetencje, w tym przedsiębiorstw czy spółek prawa handlowego prowadzących podobną działalność, tylko te będą mogły być uznane za podmioty wykonujące zadania publiczne, w stosunku do których będzie można wskazać normę wyznaczającą im te zadania.

⁵⁹ E. Schmidt-Aßmann, op. cit., s. 187.

⁶⁰ Zob. K. Defecińska, *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000, s. 8; T. Rabska, *Prawny mechanizm...*, s. 110; W. Góralczyk, *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 41.

⁶¹ Kwestia faktycznego podejmowania lub niepodejmowania działania odpowiadającego treści zadania publicznego jest irrelevantna dla stwierdzenia istnienia po stronie określonego podmiotu tego rodzaju zadania. Trafnie wskazuje M. Górski, że „[...] dla stwierdzenia istnienia zadania wystarczy skonstruowanie normy prawnej [...]”. Nie uważam natomiast, aby faktyczne niewykonywanie zadania [...] nie pozwalało na stwierdzenie jego istnienia”. Zob. M. Górski, op. cit., s. 172.

Zdaniem E. Knosali pozytywna odpowiedź na pytanie, czy istnieją zadania będące niejako ze swej natury zadaniami publicznymi, byłaby trudna do obrony⁶². Jak trafnie podkreśla M. Stahl, zadania publiczne są zawsze wyznaczone przez normy prawne⁶³, a zatem w sytuacji, gdy państwo całkowicie rezygnuje z zajmowania się niektórymi sprawami i z odpowiedzialności za ich wykonywanie (a może to uczynić w drodze regulacji prawnej), zadania z tego zakresu przestają mieć charakter publiczny⁶⁴.

4. Pojęcie podmiotu wykonującego zadania publiczne

W toku dotychczasowych rozważań zarysowały się już istotne cechy konstytutywne „podmiotu wykonującego zadania publiczne”, które można odnieść do treści art. 4 ust. 1 u.d.i.p. Należy zatem przyjąć, że działanie określonego podmiotu odpowiadające treści zadania publicznego dopiero wtedy uzyskuje walor realizacji zadania publicznego przez ten podmiot, czyniąc z niego „podmiot wykonujący zadania publiczne”, jeśli działanie to znajduje umocowanie w normie prawnej skierowanej do tego podmiotu, a odpowiedzialność za jego zrealizowanie ponosi wspólnota publicznoprawna (państwo, wspólnoty samorządowe), której ten podmiot staje organem w znaczeniu funkcjonalnym. Jeśli dodatkowo jest wyposażony w kompetencje administracyjne, to staje się organem administrującym. Należy przy tym zwrócić uwagę, że w ramach wskazanych wyżej cech konstytutywnych „podmiotu wykonującego zadania publiczne” jako podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej nie mieści się kwestia dysponowania przez niego majątkiem publicznym. Byłoby tak wówczas, gdyby od dysponowania majątkiem publicznym uzależniony był status „podmiotu wykonującego zadania publiczne” jako podmiotu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej. Tymczasem fakt dysponowania majątkiem publicznym jest jedynie jedną z okoliczności, której istnienie ustawodawca nakazuje traktować jako wyznacznik twierdzenia, że dany podmiot wykonuje zadania publiczne w rozumieniu u.d.i.p. Dzieje się tak wtedy,

⁶² E. Knosła, *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego...*, s. 117.

⁶³ M. Stahl, *Cele publiczne...*, s. 101.

⁶⁴ S. Biernat, op. cit., s. 29–30.

gdy określony podmiot reprezentuje „inne osoby lub jednostki organizacyjne, które wykonują zadania publiczne lub dysponują majątkiem publicznym”. Wówczas fakt dysponowania majątkiem publicznym przez reprezentowany podmiot przesądza o kwalifikacji podmiotu reprezentującego jako „podmiotu wykonującego zadanie publiczne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. Nie oznacza to jednak, że jest to przesłanka konieczna do uznania podmiotu reprezentującego za podmiot wykonujący zadanie publiczne. Jeśli podmiot reprezentowany nie będzie dysponował majątkiem publicznym, ale będzie wykonywał zadania publiczne, to podmiot go reprezentujący również uzyska status „podmiotu wykonującego zadanie publiczne” w rozumieniu art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. O ile zatem dysponowanie majątkiem publicznym nie jest cechą konstytutywną ani pojęcia zadania publicznego, ani pojęcia „podmiotu wykonującego zadanie publiczne” *in genere*, o tyle na gruncie normy zawartej w art. 4 ust. 1 pkt 5 u.d.i.p. jest traktowane jako wystarczająca, chociaż nie konieczna do spełnienia, przesłanka uznania statusu prawnego określonego podmiotu jako „podmiotu wykonującego zadanie publiczne” i z tego tytułu zobowiązanego do udostępniania informacji publicznej. Konstytutywność przesłanki dysponowania majątkiem publicznym nie wynika również z pozostałych unormowań art. 4 ust. 1 u.d.i.p., chociaż trzeba odnotować, że niewątpliwie podmioty wskazane w tych unormowaniach co do zasady dysponują takim majątkiem.

Na gruncie u.d.i.p. podmiot spełniający kryteria uznania za „podmiot wykonujący zadania publiczne” staje się podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej (jeśli oczywiście jest w jej posiadaniu), tj. do realizacji ciężącego na nim z tego tytułu (tj. dopiero wtedy, gdy jest adresatem „szczególnego” zadania publicznego) kolejnego zadania publicznego, tj. zadania zapewniania jawności i transparentności życia publicznego poprzez realizację publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej. Zgodnie z powyższymi ustaleniami podmiot taki potrzebuje instrumentu do realizacji tego rodzaju zadania. Stąd ustawodawca wyposaża „podmiot wykonujący zadania publiczne” w kompetencje do udzielania odpowiedzi na wnioski o udostępnianie informacji publicznych, włącznie z kompetencją do wydania decyzji (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). Kompetencja ta, czyli sytuacja normatywna, rozumiana generalnie jako upoważnienie ustawowe do określonego rodzaju działania, jest elementem niezbędnym do wykonywania zadań publicznych w zakresie zapewniania jawności i transparentności życia publicznego.

Skoro *in genere* o zadaniu publicznym określonego podmiotu można mówić wtedy, gdy do tego podmiotu skierowana jest norma prawna wyznaczająca temu podmiotowi tego rodzaju zadanie, to również na gruncie u.d.i.p. podmiotem „wykonującym zadania publiczne” i przez to stającym się podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej nie jest każdy, czyjego działalność cechuje powszechność i użyteczność dla ogółu, służy zaspokajaniu potrzeb zbiorowych obywateli i sprzyja osiąganiu celów określonych w Konstytucji lub ustawie, lecz podmiot, na którego takie obowiązki nakładają adresowane do niego normy prawne.

W orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego powyższy sposób odczytywania treści kategorii „wykonywania zadań publicznych” legł u podstaw wykładni art. 4 ust. 1 u.d.i.p.

Od wielu już lat sądy administracyjne stoją na stanowisku, zgodnie z którym np. przedsiębiorstwa energetyczne, traktowane w doktrynie jako „wprawdzie nie *de iure*, ale *de facto* przedsiębiorstwa użyteczności publicznej”⁶⁵, niezależnie od sposobu działania (produkcja, przesył, dystrybucja, obrót lub sprzedaż) są podmiotami wykonującymi zadania publiczne w rozumieniu art. 4 ust. 1 u.d.i.p.⁶⁶, stając się przez to adresatami kolejnego zadania publicznego, tj. zadania zapewniania jawności i transparentności życia publicznego, oraz kompetencji służących realizacji tego zadania. Z art. 1 ust. 1 i 2 Ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne⁶⁷ wynika, że normy tej ustawy są adresowane do przedsiębiorstw energetycznych, a „[c]elem ustawy jest tworzenie warunków do zrównoważonego rozwoju kraju, zapewnienia bezpieczeństwa energetycznego, oszczędnego i racjonalnego użytkowania paliw i energii, rozwoju konkurencji, przeciwdziałania negatywnym skutkom

⁶⁵ A. Walaszek-Pyziół, *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne (podmioty, instrumenty)*, „Acta Universitatis Vratislaviensis. Prawo” 1999, nr 266, s. 419.

⁶⁶ Zob. wyrok NSA z 23 IX 2022 r., sygn. akt III OSK 1972/21, LEX nr 3417952; wyrok NSA z 1 III 2022 r., sygn. akt III OSK 1127/21, LEX nr 3322386; wyrok NSA z 25 V 2021 r., sygn. akt III OSK 906/21, LEX nr 3218900; wyrok NSA z 23 VIII 2017 r., sygn. akt I OSK 3195/15, LEX nr 2398195; wyrok NSA z 4 VIII 2015 r., sygn. akt I OSK 1638/14, LEX nr 1794753; wyrok NSA z 5 IX 2014 r., sygn. akt I OSK 2931/13, LEX nr 1569507; wyrok NSA z 15 XI 2013 r., sygn. akt I OSK 1640/13, LEX nr 1394372; wyrok NSA z 10 X 2013 r., sygn. akt I OSK 1030/13, LEX nr 1791042; postanowienie NSA z 26 IX 2013 r., sygn. akt I OZ 811/13, LEX nr 1400818; wyrok NSA z 26 IX 2013 r., sygn. akt I OSK 831/13, LEX nr 1791134; wyrok NSA z 4 IV 2013 r., sygn. akt I OSK 102/13, LEX nr 1336285.

⁶⁷ Ustawa z dnia 10 IV 1997 r. – Prawo energetyczne (Dz.U. 2022, poz. 1385).

naturalnych monopolii, uwzględniania wymogów ochrony środowiska, zobowiązań wynikających z umów międzynarodowych oraz równoważenia interesów przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii”, przy czym zgodnie z art. 3 pkt 12 Prawa energetycznego przedsiębiorstwem energetycznym w rozumieniu ustawy jest podmiot prowadzący działalność gospodarczą w zakresie wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji paliw albo energii lub obrotu nimi lub przesyłania dwutlenku węgla, lub przeładunku paliw ciekłych.

Również fundacje kwalifikowane są jako podmioty „wykonujące zadania publiczne”⁶⁸. Z ustawy o fundacjach⁶⁹ wynika bowiem, że „[f]undacja może być ustanowiona dla realizacji zgodnych z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej celów społecznie lub gospodarczo użytecznych, w szczególności takich, jak: ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami” (art. 1), przy czym „[f]undacje mogą ustanawiać osoby fizyczne niezależnie od ich obywatelstwa i miejsca zamieszkania bądź osoby prawne mające siedzibę w Polsce lub za granicą” (art. 2 ust. 1). Na tym tle według kryterium m.in. celu fundacji wyróżnia się w doktrynie fundacje publiczne (użyteczności publicznej), które „tworzone są dla realizacji celów publicznych, służą dobru ogólnemu i bliżej niejednoznacznej liczbie osób”, oraz fundacje prywatne, które służą „interesom lub dobru określonej grupy, np. rodziny”. Podział ten nie jest tożsamy z podziałem fundacji na fundacje prawa prywatnego i fundacje prawa publicznego, dokonywanym według kryterium sposobu ich utworzenia, gdzie fundacje prawa prywatnego tworzone są w drodze czynności prywatnoprawnych, a fundacje prawa publicznego tworzone są aktem publicznoprawnym (ustawą, umową międzynarodową, aktem administracyjnym). Oznacza to, że również fundacja prawa prywatnego ma charakter fundacji publicznej. Obecnie w świetle art. 1 ustawy o fundacjach (wymóg celu społecznie lub gospodarczo uzasadnionego, zgodnego z podstawowymi interesami RP) tworzone mogą być wyłącznie fundacje publiczne⁷⁰.

⁶⁸ Zob. wyrok NSA z 3 III 2023 r., sygn. akt III OSK 2364/21, LEX nr 3509223; wyrok NSA z 21 X 2022 r., sygn. akt III OSK 4468/21, LEX nr 3425169; wyrok NSA z 20 I 2021 r., sygn. akt III OSK 2493/21, LEX nr 3129756; wyrok NSA z 18 V 2021 r., sygn. akt III OSK 1077/21, LEX nr 3279733; wyrok NSA z 12 X 2022 r., sygn. akt III OSK 1736/21, LEX nr 3420043.

⁶⁹ Ustawa z dnia 6 IV 1984 r. o fundacjach (Dz.U. 2020, poz. 2167).

⁷⁰ Zob. M. Kasiński, *Fundacje*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 340–341; por. też uchwałę SN z 31 III 1998 r., sygn. akt III ZP 44/97, OSNP 1998, nr 16, poz. 472.

W świetle powyższych uwag należy zatem przyjąć, że normą prawną dającą podstawę do przyjęcia, że fundacje realizują zadania publiczne, jest art. 1 ustawy o fundacjach. Ustawa używa wprawdzie ogólnego określenia „zgodne z podstawowymi interesami Rzeczypospolitej Polskiej cele społecznie lub gospodarczo użyteczne”, ale jednocześnie wskazuje przykłady tych celów, jakimi są „ochrona zdrowia, rozwój gospodarki i nauki, oświata i wychowanie, kultura i sztuka, opieka i pomoc społeczna, ochrona środowiska oraz opieka nad zabytkami”. W doktrynie podkreśla się, że są to cele, do których realizacji została powołana również administracja publiczna⁷¹. Są to w istocie podstawowe cele państwa, co wynika z przepisów Konstytucji (np. art. 5 – „Rzeczpospolita Polska [...] strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska [...]”; art. 6 – „Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju”; art. 68 ust. 3–4 – „Władze publiczne zapewniają równy dostęp do świadczeń opieki zdrowotnej finansowanej ze środków publicznych [...], władze publiczne są obowiązane do zapewnienia szczególnej opieki zdrowotnej dzieciom, kobietom ciężarnym, osobom niepełnosprawnym i osobom w podeszłym wieku; władze publiczne są obowiązane do zwalczania chorób epidemicznych i zapobiegania negatywnym dla zdrowia skutkom degradacji środowiska; art. 70 ust. 4 i 5 – „Władze publiczne zapewniają obywatelom powszechny i równy dostęp do wykształcenia”, „Zapewnia się autonomię szkół wyższych na zasadach określonych w ustawie”. Z art. 1 ustawy o fundacjach wynika zatem, że określa on normatywne zobowiązania fundacji do realizacji wytyczonych celów państwa, a aktywność taka odpowiada wyżej wskazanym określeniom zadań publicznych.

Podsumowanie

Przeprowadzona analiza uzasadnia wniosek, że konstrukcje teoretyczne prawa administracyjnego, poza oczywistymi walorami naukowymi, mają również znaczenie operatywne, a potrzeba – a nawet konieczność – posługiwania się metodą wykładni doktrynalnej w przestrzeni tego prawa wydaje się oczywista. Przedstawiona analiza ugruntowuje w przekonaniu, że w prawie administracyjnym, w którym jego istotę

⁷¹ Zob. Z. Leoński, op. cit., s. 85.

w znacznym stopniu wyznaczają takie pojęcia, jak pojęcie interesu, w tym interesu publicznego i indywidualnego, cele publiczne, zadania publiczne, kompetencje, bezpieczeństwo publiczne, dobro wspólne itd., wykładnia doktrynalna jest niezbędna. We wszelkiej działalności prawniczej, a zwłaszcza tam, gdzie jeden z podmiotów, i to ten korzystający z władztwa, ma ostatnie i decydujące słowo, wartością nie do przecenienia jest jakość i wszechstronność argumentacji nakierowanej na eliminowanie arbitralności. Wartości tej niewątpliwie służy wykładnia doktrynalna, która z istoty swojej nie mając charakteru wiążącego, może jednak oddziaływać na rozumienie prawa trafnością i siłą użytych argumentów⁷², rozszerzać pole dyskusji i tym samym wzbogacać praktykę stosowania prawa administracyjnego, które będąc w znacznym stopniu zdeterminowane aksjologicznie wymaga i daje podstawy do rozważań o charakterze teoretycznym. Posłużenie się wykładnią doktrynalną ułatwia również, co zostało wykazane, uchwycenie istotnego zakresu podmiotowych granic publicznego prawa podmiotowego dostępu do informacji publicznej, tj. znalezienie odpowiedzi na pytanie, kogo należy zaliczyć do katalogu podmiotów wykonujących zadania publiczne. Przeprowadzona analiza prowadzi do wniosku, że podmiotem takim, będącym z tego właśnie powodu podmiotem zobowiązanym do udostępnienia informacji publicznej, jest podmiot będący adresem norm prawnych nakładających na ten właśnie podmiot obowiązki podejmowania działań cechujących się powszechnością i użytecznością dla ogółu, służących zaspokajaniu potrzeb zbiorowych obywateli i sprzyjających osiąganiu celów publicznych określonych w Konstytucji lub ustawie.

PERFORMING PUBLIC TASKS AS A DETERMINANT OF THE SUBJECTIVE LIMITS OF THE PUBLIC SUBJECTIVE RIGHT OF ACCESS TO PUBLIC INFORMATION

Summary

The study concerns the subjective limits of the public subjective right to public information. It attempts to answer the question of the addressee of the claim characterizing this right in the Polish legal order from the perspective of constitutional regulations and the provisions of the Act on Access to Public Information. The

⁷² Zob. E. Smoktunowicz, *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – Kodeks postępowania administracyjnego*, Białystok 1994, s. 28–30.

analysis focuses on the interpretation of the statutory concepts of “public tasks” and “entity performing public tasks” using the method of doctrinal interpretation as necessary in this respect. At the same time, such an understanding of doctrinal interpretation was adopted, according to which it is an interpretation carried out in the process of implementing the law, i.e. in specific circumstances, by the entity implementing this law and made from the point of view of the science of law, i.e. when referring to scientific arguments in the justification of the position and proposed solutions presented. For this reason, the results of the doctrinal interpretation of the terms “public task” and “entity performing public tasks” were also referred to the views presented in the jurisprudence of administrative courts. The analysis led to the conclusion that an “entity performing public tasks” within the meaning of the Act on Access to Public Information can be spoken of when the obligation to act of a specific entity corresponding to the content of the public task is anchored in a legal norm addressed to this entity, and the responsibility for its implementation is borne by the public-law community (state, self-government communities), of which this entity becomes a body in the functional sense. At the same time, this analysis justifies the conclusion that the theoretical constructions of administrative law, apart from their obvious scientific value, also have operational significance, and the need or even necessity to use the method of doctrinal interpretation in the area of this law seems obvious.

Keywords: public tasks – entity performing public tasks – right of access to public information – public subjective right – doctrinal interpretation

BIBLIOGRAFIA

- Bator A., *Normy planowania gospodarczego w systemie prawa*, Wrocław 1992.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa–Kraków 1994.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1928.
- Cieślak Z., *Normy zadaniowe*, w: Z. Cieślak, I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 2000, s. 62–63.
- Defecińska K., *Spory o właściwość organu administracji publicznej*, Warszawa 2000.
- Filipek J., *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, DCXXVII, *Prace Prawnicze*, z. 99, Warszawa–Kraków 1982.
- Firlus J.G., Cebera A., *Organ prowadzący postępowanie jako rzecznik interesu zbiorowego*, w: *Milczące załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, pod red. M. Gajdy-Durlik, Z. Kmiecika, Warszawa 2019, LEX/el.
- Gizbert-Studnicki T., Grabowski A., *Normy programowe w konstytucji*, w: *Charakter i struktura norm konstytucji*, pod red. J. Trzcíńskiego, Warszawa 1997, s. 95–113.
- Góralczyk W., *Zasada kompetencyjności w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
- Górski M., *Pojęcia – „funkcje administracji państwowej” i „zadania administracji państwowej”*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Iuridica” 1992, nr 52, s. 169–173.

- Jakimowicz W., *Adekwatność ochrony prawa do informacji publicznej do charakteru i istoty tego prawa w polskim porządku prawnym*, „Casus” 2017, nr 84, s. 6–15.
- Jakimowicz W., *Granice prawa dostępu do informacji publicznej w świetle Konstytucji*, w: M. Błachucki, G. Sibiga, *20 lat ustawy o dostępie do informacji publicznej. Podsumowanie i perspektywy ustawowej regulacji prawa do informacji publicznej*, Warszawa 2022, s. 163–194.
- Jakimowicz W., *Konstrukcja tzw. domniemania kompetencji organu administracji publicznej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 233–250.
- Jakimowicz W., *O potrzebie wykładni w prawie administracyjnym*, w: *Mysł Mariana Zimmermanna a współczesne prawo administracyjne*, pod red. L. Staniszewskiej, M. Szewczyka, J. Zimmermanna, Warszawa 2020, s. 351–367.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jakimowicz W., *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Warszawa 2006.
- Jaroszyński A., *Struktura i funkcjonowanie organów w systemie rad narodowych*, Warszawa 1984.
- Kamiński M., *Normy-zasady prawa administracyjnego i ich cechy charakterystyczne*, w: *Zasady w prawie administracyjnym. Teoria, praktyka, orzecznictwo*, pod red. Z. Duniewskiej, A. Krakaly, M. Stahl, Warszawa 2018, LEX/el.
- Kasiński M., *Fundacje*, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 337–341.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1947.
- Knosla E., *Zadania publiczne, formy organizacyjnoprawne ich wykonywania i nowe pojęcia – zakres niektórych problemów do dyskusji nad koncepcją systemu prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 117–130.
- Kordela M., *Zasady prawa jako normatywna postać wartości*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2006, nr 68(1), s. 39–54.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo XII, 1964, nr 19, w: *Franciszek Longchamps de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934–1979*, wybór i wstęp Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 191–219.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Mazurkiewicz D., *Pojęcie kompetencji w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1988, nr 3, s. 72–82.
- Mik C., *Zasada jawności i jej ograniczenia w demokratycznym państwie prawa w świetle standardów międzynarodowych*, w: *Jawność i jej ograniczenia*, pod red. G. Szpor, t. 11, *Standardy europejskie*, red. tomu C. Mik, Warszawa 2016, s. 1–37.
- Morawski L., *Prawa jednostki a dobro wspólne (liberalizm versus komunitaryzm)*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 53(11), s. 26–42.
- Płeska K., Gizbert-Studnicki T., *Dwa ujęcia wykładni. Próba konfrontacji*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego. Prace z Nauk Politycznych” 1984, t. 20, s. 17–27.
- Rabska T., *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990.

- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa–Poznań 1967.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Smoktunowicz E., *Orzecznictwo Sądu Najwyższego i Naczelnego Sądu Administracyjnego – Kodeks postępowania administracyjnego*, Białystok 1994.
- Spyra T., *Granice wykładni prawa. Znaczenie językowe tekstu prawnego jako granica wykładni*, Warszawa 2006.
- Stahl M., *Cele publiczne i zadania publiczne*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2007, s. 95–116.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, pod red. J. Bocia, A. Chajbowicza, Wrocław 2009, s. 47–60.
- Walaszek-Pyziół A., *Kształtowanie i realizacja polityki energetycznej państwa na gruncie ustawy Prawo energetyczne (podmioty, instrumenty)*, „Acta Universitatis Vratislaviensis. Prawo” 1999, nr 266, s. 411–421.
- Wronkowska S., *Podstawowe pojęcia prawa i prawoznawstwa*, część 2, Poznań 2003.
- Wronkowska S., *Sytuacje wyznaczone przez normy prawne*, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992.
- Wronkowska S., *Więź treściowa systemu norm prawnych – „zasady prawa”*, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1992, s. 223–227.
- Wronkowska S., Zieliński M., Ziemiński Z., *„Zasady prawa” w perspektywie teorii prawa oraz szczegółowych nauk prawnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1974, nr 36(2), s. 1–14.
- Wróbel A., *Art. 28, teza 8.*, w: M. Jaśkowska, M. Wilbrandt-Gotowicz, A. Wróbel, *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania administracyjnego*, LEX/el. 2023.
- Zacharko L., *Prywatyzacja zadań publicznych gminy. Studium administracyjnoprawne*, Katowice 2000.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa–Poznań 1977.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Kraków 2022.

MAREK WIERZBOWSKI*, AGNIESZKA ŻYWICKA**

Sankcje w postaci kar pieniężnych

Wprowadzenie

Profesor Teresa Rabska przez kilkadziesiąt lat swojej aktywności naukowej odegrała wybitną rolę w kształtowaniu się polskiego prawa administracyjnego. Wyrazem tego są m.in.: przyjęcie funkcji redaktora naukowego tomu IV i współredaktora tomu III *Systemu prawa administracyjnego*¹, liczne recenzje prac doktorskich i habilitacyjnych oraz udział w postępowaniach w sprawie nadania tytułu profesora. Jej praca naukowa wykraczała daleko poza materię objętą publicznym prawem gospodarczym, a z formalnego punktu widzenia to ta dziedzina była jej specjalnością jako kierownika Katedry na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu i autorki podręcznika mającego szereg wydań². Przemiany ustrojowo-gospodarcze spowodowały, że ta właśnie gałąź prawa przeszła olbrzymią ewolucję, w czasie gdy zajmowała się nią prof. T. Rabska. Wymagało to odpowiedniej adaptacji środowiska naukowego, szczególnie szybkiego przejścia od regulacji gospodarki centralnie sterowanej do gospodarki wolnorynkowej, jednak z istotnym oddziaływaniem państwa poprzez mechanizmy regulacyjne i znaczne udziały w szeregu kluczowych spółek. Tak wielka transformacja nie dotknęła innych obszarów nauk

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

** 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>.

¹ *System prawa administracyjnego*, t. 3, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Ossolineum 1978; *System prawa administracyjnego*, t. 4, pod red. T. Rabskiej, Warszawa 1980.

² T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1973.

prawnych, choć oczywiście wielkie zmiany zaszły również w obszarze prawa konstytucyjnego i prawa handlowego, które wróciły do należnej im roli w miejsce tzw. prawa obrotu uspołecznionego, czy innych dziedzin.

1. Wprowadzenie sankcji do prawa administracyjnego

W zakresie publicznego prawa gospodarczego zasadniczej zmianie uległa rola państwa i narzędzi, którymi państwo posługuje się, oddziałując na gospodarkę. Korzysta ono szeroko z uprawnień z prawa handlowego, a także nowych instrumentów administracyjnoprawnych. W tym ostatnim zakresie niezwykle rozwinęły się i przyjęły istotną funkcję sankcje administracyjne, w które wyposażono organy administracji. Te organy często są określane mianem regulatorów, choć takimi nie są w pełnym tego słowa znaczeniu, ponieważ pozbawione są funkcji prawotwórczych.

Sankcje administracyjne w ograniczonym zakresie funkcjonowały w okresie międzywojennym, były one proceduralnie powiązane z prawem karnym³. Konstytucja marcowa⁴ w art. 72 przewidywała, że ustawy wprowadzą zasadę, zgodnie z którą od karnych orzeczeń władz administracyjnych zapadłych w drugiej instancji będzie stronom przysługiwało prawo odwołania się do właściwego sądu. Według poglądów doktryny miał to być sąd karny powszechny⁵. Ten przepis kontrastuje z art. 73 Konstytucji marcowej, który przewidywał powołanie sądownictwa administracyjnego do orzekania o legalności aktów administracyjnych. Nie traktowano więc orzeczeń karnych jako aktów administracyjnych, lecz jako odrębną formę działania.

Sankcje w postaci kar pieniężnych wprowadzono w pewnych obszarach – np. ochrony środowiska, gdzie po trosze pełniły rolę represyjną, po części zagregowanego odszkodowania za szkody wyrządzone

³ L. Staniszewska, *Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 4, pod red. A. Matana, G. Łaszczycy, Warszawa 2021, s. 775.

⁴ Ustawa z dnia 17 III 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. 1921 Nr 44, poz. 267).

⁵ E. Rappaport, *Orzecznictwo karno-administracyjne w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Warszawa 2014, s. 233 (reprint wydania z 1924 r.); E. Till, *Odwolanie się od karnych orzeczeń administracyjnych a Konstytucja*, w: *Ankieta o Konstytucji...*, s. 227 i n.

przyrodzie⁶. Spotykamy też poglądy uznające karę pieniężną jako swoisty środek prawny przypominający w pewnym sensie odszkodowanie cywilne, które przyznawane jest w trybie administracyjnym Skarbowi Państwa⁷.

Z biegiem czasu sankcje szeroko wkroczyły do innych dziedzin, zastępując często sankcje karne, ponieważ zostały uznane za znacznie szybszy i efektywniejszy instrument oddziaływania na przedsiębiorców. Dzisiaj sankcje administracyjne znajdują zastosowanie w wielu obszarach życia gospodarczego. Dla organów administracji są one niezwykle wygodnym i skutecznym instrumentem egzekwowania zachowania zgodnego z prawem. Z jednej strony ta wygoda wynika z łatwości ich orzekania w postępowaniu administracyjnym, z drugiej zaś z ich dolegliwości, szczególnie gdy ukaranym jest osoba fizyczna. Ta wygoda dla organów administracji rodzić musi czasami pytania: czy państwo nie poszło zbyt daleko w zakresie karania przedsiębiorców oraz czy kary nie stanowią zbyt dużej ingerencji w swobodę działalności gospodarczej? Patrząc na proces ustawodawczy, widzimy, że znaczną rolę odgrywają w nim organy administracji, przy często znikomej roli przedsiębiorców. Dochodzi tu często do swoistych targów między uczestnikami posiedzeń komisji sejmowych, jednak zaostrenie odpowiedzialności jest zwykle ostatecznym efektem.

2. Rozwój orzecznictwa dotyczącego sankcji

Niewątpliwie w rozwoju kar administracyjnych istotną rolę odgrywa Unia Europejska, która domaga się od państw członkowskich wprowadzania sankcji mających na celu zapewnienie stosowania przepisów unijnych i oczekuje przy tym, aby sankcje były skuteczne, proporcjonalne i odstrasające⁸. Dzisiaj administracyjne kary pieniężne, i nie tylko

⁶ K. Gruszecki, *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 704.

⁷ J. Jendrośka, *Karne zabezpieczanie wykonania dyrektyw administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, s. 327 i n.

⁸ Zob. R. Rychter, *Ewaluacja systemu administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia w transporcie drogowym*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015, s. 168; A. Żywicka, M. Wierzbowski, *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o produktach kosmetycznych a dyrektywy wymiaru kary z art. 189d Kpa*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 3(39), s. 39–62. Sformułowanie o „odstrasających karach” znajdujemy w wielu aktach i wypowiedziach organów unijnych. To sformułowanie kontrastuje z oczekiwaniem proporcjonalności kar.

pieniężne, znajdują się w szeregu ustaw. Nie ma uzasadnienia, aby je wyliczać, uwagę wystarczy skupić na kilku z nich:

– Ustawie z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁹;

– Ustawie z dnia 11 maja 2017 r. o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym¹⁰

oraz szeregu ustaw dotyczących rynku finansowego:

– Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych¹¹;

– Ustawie z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi¹²;

– Ustawie z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi¹³.

Oczywiście lista ustaw przewidujących kary administracyjne jest o wiele dłuższa i obejmuje nie tylko ustawy regulujące poszczególne dziedziny działalności gospodarczej, jak: prawo energetyczne¹⁴, prawo telekomunikacyjne¹⁵, prawo lotnicze¹⁶, lecz również obszary wykraczające poza działalność gospodarczą, jak np.: prawo o ruchu drogowym¹⁷, prawo budowlane¹⁸, prawo o szkolnictwie wyższym i nauce¹⁹, ustawę o cudzoziemcach²⁰, ustawę o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej

⁹ Tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 275 ze zm. Zob. też M. Błachucki *Wytyczne w sprawie nakładania kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK)*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015, s. 42 i nast.

¹⁰ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1302 ze zm.

¹¹ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2554.

¹² Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1500 ze zm.

¹³ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1523 ze zm.

¹⁴ Ustawa z dnia 10 IV 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1385 ze zm.).

¹⁵ Ustawa z dnia 16 VII 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1648 ze zm.).

¹⁶ Ustawa z dnia 3 VII 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1235 ze zm.).

¹⁷ Ustawa z dnia 20 VI 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 988 ze zm.).

¹⁸ Ustawa z dnia 7 VII 1994 r. – Prawo budowlane (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 2351 ze zm.).

¹⁹ Ustawa z dnia 20 VII 2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 574 ze zm.).

²⁰ Ustawa z dnia 12 XII 2013 r. o cudzoziemcach (tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 519).

Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej oraz członków ich rodzin²¹, prawo o adwokaturze²². Przy tym jako sankcje administracyjne traktowane są zarówno kary pieniężne, jak i działania innego typu, w szczególności pozbawianie określonych uprawnień.

Niniejszy tekst koncentruje uwagę na sankcjach (karach) pieniężnych, choć często występują one w tych samych przepisach, co sankcje niepieniężne. Przykładem może być ustawa o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, która obok kar pieniężnych przewiduje karę upomnienia; zakaz przeprowadzania badań; zakaz wykonywania czynności rewizji finansowej; zakaz świadczenia usług objętych standardami wykonywania zawodu; zakaz pełnienia określonych funkcji i skreślenie z listy. Równolegle ustawa przewiduje odpowiedzialność dyscyplinarną z obszernym katalogiem kar. W ten sposób nakładanie kar wręcz staje się dominującą działalnością niektórych nadzorujących organów państwowych.

Szybkie rozpowszechnianie się kar i ich zaostrzanie przy kolejnych nowelizacjach przepisów spowodowało pojawienie się obszernego orzecznictwa wykształconego głównie w orzecznictwie sądów administracyjnych w wyniku zaskarżania decyzji orzekających kary. Jednocześnie ze strony doktryny powstało bardzo obszerne piśmiennictwo dotyczące kar administracyjnych obejmujące obszerne prace zbiorowe²³, liczne monografie i artykuły – i jest nierzadko krytyczne wobec przyjętych rozwiązań. Katalog tego piśmiennictwa jest na tyle duży, że nie jest możliwe przytoczenie go w całości czy nawet jego głównych pozycji w ramach tego artykułu.

3. Problemy procesowe w związku z sankcjami

Przepisy ustanawiające kary często nie zawierają przepisów proceduralnych, przyjmując, że kary są orzekane w formie decyzji administracyjnych, których procedurę orzekania reguluje Kodeks postępowania

²¹ Ustawa z dnia 14 VII 2006 r. o wjeździe na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, pobycie oraz wyjeździe z tego terytorium obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej i członków ich rodzin (tekst jedn. Dz.U. 2021, poz. 1697 ze zm.).

²² Ustawa z dnia 26 V 1982 r. – Prawo o adwokaturze (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1184 ze zm.).

²³ Zob. np.: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011; *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym...*

administracyjnego²⁴. Brak przepisów określających zasady wymiaru kary, okoliczności, jakie winny być brane pod uwagę przy nakładaniu kar, spowodowały znaczną dowolność w orzekaniu. Szereg organów przyjmowało, że nakładając kary, działają w ramach uznania administracyjnego – wymiar kary jest właściwie kwestią polityki administracyjnej i powinien pozostawać poza kontrolą zewnętrzną. W tej sytuacji istotnym krokiem było wprowadzenie do k.p.a. nowego działu IVa „Administracyjne kary pieniężne”²⁵. Dział ten nie eliminuje przepisów szczególnych zawartych w innych ustawach i dotyczy tylko kar pieniężnych. Z punktu widzenia orzekania kar istotną rolę odgrywa art. 189d określający przesłanki nakładania kary pieniężnej.

Przepisy podobne do art. 189d k.p.a. znajdują się w innych ustawach, np.: ustawie o biegłych rewidentach, firmach audytorskich oraz nadzorze publicznym, w której w art. 186 ust. 6 zapisane są wskazania dotyczące rodzaju i wymiaru kary nakładanej na firmę audytorską lub wskazane osoby fizyczne (członkowie zarządu itp.). Obejmują one wagę naruszenia i czas jego trwania, stopień przyczynienia się do powstania naruszenia, sytuację finansową, kwotę zysków osiągniętych lub strat unikniętych, stopień współpracy z agencją i popełnione dotychczas naruszenia. Ustawy dotyczące rynku kapitałowego zawierają podobne wyliczenia przesłanek wymiaru kary. Tytułem przykładu, ustawa o obrocie instrumentami finansowymi wymienia, jako dyrektywy wymiaru kary pieniężnej, obowiązek uwzględniania w szczególności: wagi naruszenia i czasu jego trwania, stopień przyczynienia się osoby karanej do powstania naruszenia, sytuację finansową osoby karanej, skalę korzyści uzyskanych przez osobę, na którą nakładana jest kara, straty poniesione przez podmioty trzecie, stopień naprawienia szkody wyrządzonej inwestorom, gotowość do współpracy z Komisją Nadzoru Finansowego podczas wyjaśniania okoliczności naruszenia, uprzednie naruszenia przepisów, wpływ posiadanej pozycji na towarowym instrumencie pochodnym na ważny interes publiczny lub wykonywania obowiązków wynikających z przepisów prawa.

Katalog dyrektyw zawartych w ustawie o ofercie publicznej i w ustawie o funduszach inwestycyjnych jest bardzo podobny. We wszystkich tych przypadkach chodzi przede wszystkim o ukaranie karą pieniężną,

²⁴ Ustawa z dnia 14 VI 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2000 ze zm.), dalej „k.p.a.”.

²⁵ Ustawa z dnia 7 IV 2017 r. o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego i niektórych innych ustaw (Dz.U. 2017, poz. 935).

będącą odpowiednikiem grzywny w prawie karnym, jednak przesłanki ukarania i wymiar kary są odmiennie od tych, z którymi mamy do czynienia na gruncie prawa karnego. Nigdzie nie występuje kwestia winy, za to widać dążenie ustawodawcy do tzw. odpowiedzialności obiektywnej, a więc niezależnej od ewentualnego zawinienia. Takie stanowisko popiera część doktryny²⁶, jednak kwestia ustalenia winy jako przesłanki niezbędnej do zastosowania kary pieniężnej podnoszona jest w orzecznictwie oraz przez innych autorów²⁷. Wszędzie pojawia się zagadnienie współpracy z organem nadzorującym, co w praktyce jest rozumiane jako skłonność karanego do samooskarżenia i dostarczania zarzutów przeciwko sobie. Tu również takie podejście znajduje poparcie części doktryny²⁸. Oczekiwanie, że podmiot, który ma być ukarany, będzie dopomagał w oskarżeniu i ukaraniu go, przeczy przyjętym zasadom procesowym w prawie karnym i właściwie czyni iluzorycznym prawo do obrony. Choć Europejska konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności²⁹ (EKPC) nie zawiera wprost wyartykułowanego prawa do niedostarczania dowodów na swoją niekorzyść, Europejski Trybunał Praw Człowieka wskazuje w swoim orzecznictwie, iż prawo to jest niebudzącym wątpliwości standardem międzynarodowym, a także nieodłącznym elementem prawa do rzetelnego procesu karnego uregulowanego w art. 6 EKPC. Jest to zatem prawo, które w sposób dorozumiany (tzw. *implied right*) składa się na standard rzetelnego procesu karnego³⁰.

Nie we wszystkich katalogach przesłanek dotyczących karania sankcjami administracyjnymi występuje szkoda, jaką poniosły podmioty trzecie w wyniku naruszenia, będącego podstawą ukarania. Z praktyki można wskazać, że do żadnej szkody mogło nie dojść, a kara ma być nałożona za naruszenia przepisów formalnych, ustanawiających określone obowiązki urzędowe. Można zakładać, że katalogi przesłanek są tworem przede

²⁶ Zob. np. P. Wajda, *Sankcje administracyjne za naruszenie przepisów*, w: *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, t. 1, pod. red. M. Wierzbowskiego, L. Sobolewskiego, P. Wajdy, Warszawa 2023, s. 1398.

²⁷ M. Król-Bogomiłska, *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001, s. 96 i n. oraz cytowane tam orzecznictwo.

²⁸ P. Wajda, op. cit., s. 1472 i n.

²⁹ Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności sporządzona w Rzymie dnia 4 XI 1950 r., zmieniona następnie Protokołami nr 3, 5 i 8 oraz uzupełniona Protokołem nr 2 (Dz.U. 1993 Nr 61, poz. 284).

³⁰ W. Jasiński, *Prawo do nieobciążania się w procesie karnym w świetle standardów strasburskich*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 7–8, s. 7 i n.

wszystkim nadzorujących organów administracji, i wydaje się, że mają ułatwić nałożenie kary³¹. Największy niepokój musi budzić pominięcie elementu winy. Ta kwestia była podnoszona w doktrynie i akcentowana w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego³². A. Skoczylas zauważa, że „[n]iezwyczajnie ważną sprawą jest ustalenie, czy nałożenie kary administracyjnej jest zależne od winy podmiotu administrowanego”³³.

4. Dyrektywy stosowania sankcji

Odrębnym problemem jest, szczególnie przy karach o charakterze represyjnym (a więc z natury bliższych prawu karnemu), zapewnienie stronie możliwości obrony, takiej jak w procesie karnym, i wykazania, że niedopełnienie obowiązku nie jest przez stronę zawinione³⁴. Tymczasem w orzecznictwie organów administracji pojawia się podkreślanie represyjnego charakteru sankcji jako wytłumaczenie dla ich niezwyklej surowości. Odmienne stanowisko można odnaleźć w doktrynie. Tytułem przykładu warto wskazać na wypowiedź A. Błachnio-Parzych, której zdaniem stwierdzenie represyjnego charakteru sankcji przemawia za tym, że sankcja ta nie może być uznana za sankcję administracyjną³⁵. Trudno nie podzielić tego poglądu. M. Król-Bogomilska z kolei zauważa, że „[k]onieczne staje się przyjęcie w obrębie prawa konkurencji standardów analogicznych do tych, które znajdują zastosowanie w systemach prawa karnego”³⁶. M. Wincenciak poświęcił kwestii winy obszernie fragmenty swojej pracy, opatrując jeden z rozdziałów tytułem *Nulla poena sine culpa*³⁷. Autor ten przeprowadził szeroką analizę orzecznictwa,

³¹ Podobną obserwację, szczególnie przy kwestii odpowiedzialności obiektywnej, czyni M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 228 i n.

³² Np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 1 VII 2014 r., sygn. akt SK 6/12, Legalis nr 981748.

³³ A. Skoczylas, *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie...*, s. 321.

³⁴ A. Michór, *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009, s. 50 i n.

³⁵ A. Błachnio-Parzych, *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie...*, s. 662 i n.; eadem, *Kryminalizacja manipulacji instrumentami finansowymi*, Warszawa 2011, s. 271 i n.

³⁶ M. Król-Bogomilska, op. cit., s. 203 i n.

³⁷ M. Wincenciak, op. cit., s. 226 i n.

zróżnicował też sytuacje, w których sankcje administracyjne winny znaleźć zastosowanie. Byłoby bardzo wskazane, gdyby te analizy znalazły oddźwięk w praktyce.

W rozmowach z przedstawicielami organów administracji wyposażonych w kompetencje do nakładania kar często przewija się szczere wyznanie wskazujące, że część tych rozwiązań została przyjęta dla wygody organu karzącego. Udowodnienie winy wymaga bardziej złożonego postępowania dowodowego i nie zawsze może się udać – znacznie wygodniej jest stwierdzić powstanie stanu niezgodnego z prawem i nałożyć karę, niezależnie, jaka była przyczyna powstania stanu niezgodnego z prawem. Również akcentowanie represyjnego charakteru kar ułatwia orzekanie, nie wymaga bowiem dokładnego wyjaśniania przyczyn zaistnienia takiego stanu rzeczy. Niewątpliwie surowość kar budzi wątpliwości podmiotów nadzorowanych i skutkuje dalszymi obawami (nawet przed kwestionowaniem kar).

Omawiane katalogi dyrektyw stosowania sankcji administracyjnych pokazują, że system tych kar coraz bardziej oddala się od cywilizowanego postępowania karnego, które musi ustępować przed oczekiwaniami organów administracji wyposażonych w rozległe uprawnienia do nakładania kar. Znamienne jest przy tym, że sankcjami zostają objęte zachowania bardzo ogólnie opisane, na przykład utrudnianie kontroli organu nadzorującego. Wykorzystywanie legalnych środków do swojej obrony może być traktowane jako takie właśnie utrudnianie kontroli i być przyczyną nałożenia sankcji. Powstaje też pytanie: jakie skutki w sferze gospodarczej wywołuje szeroka penalizacja życia gospodarczego? Niewątpliwie obszarem bardzo szczególnych regulacji i ostrych sankcji jest rynek kapitałowy. Na tymże rynku w ciągu ostatniego roku nie było żadnej pierwszej oferty publicznej papierów wartościowych, co świadczy o pewnym zamieraniu tego fragmentu życia gospodarczego. Z rozmów wynika, że rozległy system karania przyczynił się do zaniku ofert publicznych, ponieważ – jak wskazują przedsiębiorcy – oferta publiczna, czyli „wejście” na giełdę, niesie za sobą ryzyko licznych kar. Korzyści bycia spółką giełdową nie są obecnie duże, panuje więc przekonanie, że lepiej unikać ryzyka ukarania, szczególnie że kary coraz częściej są nakładane na osoby fizyczne i niosą skutki nie tylko finansowe. Ukazanie karą pieniężną może mieć dalsze konsekwencje, np. odmowę zgody powołania ukaranego na członka zarządu banku. Sytuacji nie poprawia stan aktualnej linii orzeczniczej sądów w sprawach nakładania kar administracyjnych, która nie jest jednolita, oraz

zróznicowanie poglądów w piśmiennictwie. Niepokoi rozrost kar administracyjnych, zarówno pod względem czynów objętych karaniem, jak i wzrastającej wysokości kar³⁸.

Nie prowadzono badań nad zagadnieniem wpływu rozległego systemu kar administracyjnych na rozwój gospodarki w określonych dziedzinach. Zakłada się, że kary te będą chronić konsumentów i kontrahentów przedsiębiorców. Jednak groźba ukarania może zniechęcać przedsiębiorców do prowadzenia regulowanej działalności. Zasadniczo motywacją do podjęcia określonej działalności gospodarczej jest perspektywa zysku. Przedsiębiorca bierze jednak pod uwagę inne okoliczności, wśród których zapewne znajdzie się obawa przed ewentualnymi karami.

W analizie systemu kar administracyjnych pojawia się kwestia ujednoczania rozwiązań w skali Unii Europejskiej, w której oczekuje się, że kary winny mieć podobny wymiar we wszystkich państwach członkowskich. Jednak sytuacja majątkowa przedsiębiorców w różnych krajach członkowskich UE nie jest jednakowa. Przeciętny polski przedsiębiorca jest biedniejszy niż jego odpowiednik w Niemczech czy we Francji. Próby wprowadzania łagodniejszych kar w polskich przepisach nie spotkały się z akceptacją organów odpowiedzialnych za badanie zgodności proponowanych przepisów z przepisami unijnymi. W efekcie polskie kary w proporcji do majątku polskich przedsiębiorców okazują się być surowsze, niż ma to miejsce w innych państwach członkowskich.

Ustawowe zapisanie wysokich kar w obowiązujących przepisach nie przesądza o praktyce ich wymierzania. Biorąc pod uwagę mniejsze przychody osiągane w Polsce, wymierzone kary także powinny być proporcjonalnie niższe. Prawo nie wymaga zresztą kategorycznie wymierzania wysokich kar, choć niejednokrotnie materiały używane w procesie legislacyjnym mówią wręcz o „odstraszeniu” czy odstrasającym efekcie wprowadzanych przepisów.

„Odstraszanie” przeczy zasadzie proporcjonalności, zakłada surowe traktowanie przedsiębiorców. Przepisy dotyczące nakładania kar często posługują się słowem „może”, z czego niektórzy wyciągają wnioski o orzekaniu kar w ramach uznania administracyjnego. Kiedy w prawie administracyjnym kształtowało się pojęcie uznania administracyjnego, a właściwie swobodnego uznania, nie myślano, że takie ukształtowanie

³⁸ Zob. np. S. Cydzik, *WSA podtrzymał największą dotąd karę za zatory*, „Rzeczpospolita”, 15 III 2023 – dotyczy sprawy V SA/Wa 805/22.

kompetencji organów administracji może znaleźć zastosowanie do nakładania kar przez organy administracji³⁹. Z uznaniem mamy do czynienia wówczas, gdy organ administracji może wypełnić hipotezę normy prawnej poprzez sformułowaną przez niego politykę administracyjną. Natomiast, orzekając o nałożeniu kary administracyjnej, organ nie tworzy ani nie stosuje polityki administracyjnej, lecz winien zastosować dyrektywy wyboru określone prawem. Sam Kodeks postępowania administracyjnego odsyła do nich w art. 7 oraz w art. 189d.

Podsumowanie

Omawianiu przedmiotowych aspektów postępowania administracyjnego powinno, oczywiście, towarzyszyć zastanowienie, jaka byłaby ocena Pani Profesor T. Rabskiej tych zmian, a w szczególności bardzo szerokiego wykorzystania systemu sankcji administracyjnych do celów zarządzania gospodarką. Kiedy przegląda się dzieła Profesor T. Rabskiej, nie natrafia się na rozważania dotyczące sankcji administracyjnych. Można to tłumaczyć stosunkowo niewielkim rozmiarem zjawiska w tym okresie i wiązaniem wielu sankcji pieniężnych z postępowaniem karno-administracyjnym, przemianowanym na postępowanie w sprawach o wykroczenia. Jednak w III tomie *Systemu prawa administracyjnego*, którego współredaktorem była Profesor T. Rabska, znajduje się obszerny rozdział pióra J. Jendrośki zatytułowany *Karne zabezpieczanie wykonania dyrektyw administracji państwowej*. Autor skupia w nim uwagę na sankcjach w sprawach o wykroczenia, choć wspomina też o karach administracyjnych o innym charakterze. Ten tekst wyraźnie wskazuje na niewystarczający rozwój badań nad sankcjami administracyjnymi. J. Jendrośka pisze: „[o]bok sankcji karnych, uregulowanych generalnie w kodeksie wykroczeń występują także liczne kary administracyjne w aktach normatywnych różnej rangi. Ich determinacja prawna jest nieraz tylko fragmentaryczna, a charakter prawny złożony. Jest rzeczą

³⁹ Zob. starszą literaturę na temat uznania administracyjnego (swobodnego uznania), np.: J. Starościek, *Swobodne uznanie organów administracyjnych*, Warszawa 1948; M. Mincer, *Uznanie*, Toruń 1983; M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Warszawa 2009. Dobry przegląd literatury na temat uznania zawarty jest w rozdziałach pióra M. Jaśkowskiej: *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrejonalnej administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod. red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 219 i n.

charakterystyczną, że doktryna prawa administracyjnego zajmuje się przede wszystkim karami wymierzonymi przez kolegia do spraw wykroczeń, natomiast brak jest większego zainteresowania pozostałymi sankcjami karnymi, tak typowymi dla administracji⁴⁰. Dzisiaj nikt by już takiego zarzutu nie postawił.

ADMINISTRATIVE PECUNIARY PENALTIES

Summary

Over the several decades of her scientific activity, Professor Teresa Rabska played an outstanding role in the formation of Polish administrative law, particularly during the political and economic transformations of the late 1980s, when Prof. Rabska was actively involved in the field. Within public economic law, the role of the state and its tools for influencing the economy have evolved fundamentally. In this area, the administrative sanctions with which administrative bodies were equipped have developed profoundly and taken on an important function. Undoubtedly, the European Union plays a significant role in the development of administrative penalties.

Penalties are imposed in the form of administrative decisions, issued according to procedures governed by the Code of Administrative Procedure. This Code and other laws enumerate the prerequisites for assessing a penalty. Among these, the omission of the element of guilt must be a cause for concern. Consequently, particularly in the case of penalties imposed on individuals, the penalty may be imposed on a person to whom no fault can be attributed in the violation of the law that caused the punishment. The system of fines thus arouses great dissatisfaction among market participants.

An analysis of the system of administrative penalties in Poland raises the issue of harmonizing solutions on the scale of the European Union, as it is expected that penalties should be of similar size in all member states. However, the statutory enshrinement of high penalties in the current legislation does not prejudice the practice of imposing them. Given the smaller revenues generated in Poland, the penalties imposed should be proportionately lower. Moreover, the law does not categorically require the imposition of high penalties. The legislation often uses the word "may," from which some people draw conclusions about the imposition of penalties under administrative discretion, which is not legitimate.

Keywords: financial administrative penalties – discretion – administrative law

⁴⁰ J. Jendrośka, *op. cit.*, s. 335.

BIBLIOGRAFIA

- Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015.
- Błachnio-Parzych A., *Kryminalizacja manipulacji instrumentami finansowymi*, Warszawa 2011.
- Błachnio-Parzych A., *Sankcja administracyjna a sankcja karna w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 657–672.
- Błachucki M., *Wytyczne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych (na przykładzie wytycznych wydawanych przez Prezesa UOKiK)*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015, s. 42–62.
- Cydzik S., *WSA podtrzymał największą dotąd karę za zatory*, „Rzeczpospolita”, 15 marca 2023.
- Gruszecki K., *Ustawa o ochronie przyrody. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Jasiński W., *Prawo do nieobciążania się w procesie karnym w świetle standardów strasburskich*, „Prokuratura i Prawo” 2015, nr 7–8, s. 7–35.
- Jaśkowska M., *Uznanie administracyjne a inne formy władzy dyskrecjonalnej administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 1, pod. red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 219–323.
- Jendrośka J., *Karne zabezpieczenie wykonania dyrektyw administracji państwowej*, w: *System prawa administracyjnego*, t. 3, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Osso-lineum 1978, s. 296–335.
- Król-Bogomiłska M., *Kary pieniężne w prawie antymonopolowym*, Warszawa 2001.
- Michór A., *Odpowiedzialność administracyjna w obrocie instrumentami finansowymi*, Warszawa 2009.
- Mincer M., *Uznanie*, Toruń 1983.
- Rabska T., *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa 1973.
- Rappaport E., *Orzecznictwo karno-administracyjne w świetle Konstytucji Rzeczypospolitej polskiej*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Warszawa 2014 (reprint wydania z 1924 r.).
- Rychter R., *Ewaluacja systemu administracyjnych kar pieniężnych za naruszenia w transporcie drogowym*, w: *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, pod red. M. Błachuckiego, Warszawa 2015, s. 167–184.
- Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011.
- Skoczył A., *Sankcje administracyjne jako środek nadzoru nad rynkiem kapitałowym*, w: *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, pod red. M. Stahl, R. Lewickiej, M. Lewickiego, Warszawa 2011, s. 313–325.
- Staniszewska L., *Postępowania administracyjne w sprawie nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, w: *System prawa administracyjnego procesowego*, t. 4, pod red. A. Matana, G. Łaszczycy, Warszawa 2021, s. 773–792.
- Starościak J., *Swobodne uznanie organów administracyjnych*, Warszawa 1948.

- System prawa administracyjnego*, t. 3, pod red. T. Rabskiej, J. Łętowskiego, Ossolineum 1978.
- System prawa administracyjnego*, t. 4, pod red. T. Rabskiej, Warszawa 1980.
- Till E., *Odwolanie się od karnych orzeczeń administracyjnych a Konstytucja*, w: *Ankieta o Konstytucji z 17 marca 1921*, Warszawa 2014 (reprint wydania z 1924 r.).
- Wajda P., *Sankcje administracyjne za naruszenie przepisów*, w: *Prawo rynku kapitałowego. Komentarz*, t. 1, pod. red. M. Wierzbowskiego, L. Sobolewskiego, P. Wajdy, Warszawa 2023, s. 1398–1691.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Zimmermann M., *Pojęcie administracji publicznej a swobodne uznanie*, Warszawa 2009.
- Żywicka A., Wierzbowski M., *Administracyjne kary pieniężne w ustawie o produktach kosmetycznych a dyrektywy wymiaru kary z art. 189d Kpa*, „*Studia Prawa Publicznego*” 2022, nr 3(39), s. 39–62.

ADAM SZAFRAŃSKI*

O metodach badawczych w publicznym prawie gospodarczym

Wprowadzenie

W niniejszym artykule, poświęconym metodzie badań naukowych w publicznym prawie gospodarczym¹, nawiązać należy do dorobku Pani Profesor Teresy Rabskiej, gdyż zagadnienie to było obecne w jej wypowiedziach naukowych. W tym miejscu postawić można pytanie: czy temat ten jest nadal aktualny?

Istnieją powody, by uznać temat za godny uwagi także współcześnie. Jedne z nich biorą się z irytacji, inne z rezygnacji. Nie nazbyt często z powodu satysfakcji. Otóż biorący udział w postępowaniach recenzyjnych, od prac magisterskich po habilitacje, może dostrzec – i jak można założyć, wielu z czytelników podzieli ten pogląd – rytualne oddawanie hołdu metodzie badań przez formułowanie zdania we wstępie pracy w mniej więcej takim brzmieniu: „W swoich rozważaniach będę posługiwał się metodą dogmatycznoprawną, a także pomocniczo-systemową, porównawczą i historyczną”. Co odważniejsi dodają, że posiłkowo będą posługiwać się metodą ekonomicznej analizy prawa. W tym ostatnim przypadku pytanie o sposób jej przeprowadzenia niekiedy sprawia, iż zapytany pozostaje w konfuzji, którą trzeba jak najszybciej ukrócić pytaniem dotyczącym rozważań zawartych w pracy w dalszej jej części. Na tych kilku stwierdzeniach często wyczerpuje się opis metody

* Adam Szafrąński, prof. UW dr hab., Uniwersytet Warszawski, e-mail: adam.szafranski@uw.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-9151-2233>.

¹ Zob. A. Szafrąński, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 1 i n.

prowadzonych badań, co pozostawia wrażenie bezrefleksyjnie powtarzanego schematu, który w małym stopniu odzwierciedla to, co badacz stawia sobie za cel i jak zamierza go zrealizować. Myli przy tym często metody interpretacji przepisów prawa z metodą badawczą. Istnieje zatem potrzeba, by podjąć zagadnienie metody.

1. Praca naukowa

Zanim o metodzie, to najpierw o nauce. Oceny różnego rodzaju projektów badawczych, prac naukowych zaczynają się przecież od postawienia pytania o „naukowość” przedłożonego tekstu. Nie każde wypracowanie opatrzone przypisami, poprzedzone wstępem i zwieńczone zgrabnym podsumowaniem spełnia kryteria naukowości. Zwłaszcza w dyscyplinach prawoznawstwa o charakterze szczegółowym, w tym także w nauce publicznego prawa gospodarczego, trudno niekiedy odróżnić opinię prawną, pogłębioną analizę, raport czy też memorandum od tekstu o charakterze naukowym. Pytanie o naukowość jest o tyle przy tym istotne, że przecież od osób pracujących na uniwersytecie wymaga się pracy naukowej, badawczej, a nie analitycznej, którą należy pozostawić gremiom wyspecjalizowanym w tych właśnie dziedzinach. Ostatecznie każdy przeczuwa, że *think-tank* różni się w zależności od jednostki badawczej lub co najmniej powinien się odróżniać. Czym jest zatem nauka uprawiana na uniwersytecie lub w jednostkach badawczych?

Przez naukę w znaczeniu funkcjonalnym (a więc rozumianej jako proces, a nie jako dorobek lub instytucje) powszechnie uznaje się usystematyzowane dążenie do poznania prawdy, czy to w celach idealistycznych (a więc poznanie dla samego poznania), czy też utylitarnych (w celu praktycznego wykorzystania wyników badań)². Dla uznania danego przedsięwzięcia za naukowe konieczne jest określenie celu pracy oraz metody badawczej podporządkowanej temu celowi. Z wielu rozważań na temat tego, co naukowe, ze względu na swoją lakoniczność, za szczególnie przekonującą wypada uznać definicję K. Jaspersa, zgodnie z którą „nauka jest metodycznym poznawaniem, którego treść jest w konieczny sposób pewna i powszechnie obowiązująca”³. Definicja ta zawiera trzy elementy: metodyczne poznawanie (1), pewność wiedzy (2), powszechne

² M. Szydło, *Pojęcie nauki i osiągnięć naukowych w postępowaniach awansowych w nauce (uwagi z perspektywy nauk prawnych)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 5, s. 54.

³ K. Jaspers, *Idea uniwersytetu*, tłum. W. Kunicki, Warszawa 2017, s. 39.

obowiązywanie (3). I chociaż nie wyczerpuje tego, co naukowe, to stanowi dostateczny fundament dla prowadzonych tu rozważań.

Metodyczne poznawanie należy odróżnić od mniemania czy też bezkrytycznej „akceptacji na wiarę”. Badacz stara się niekiedy zatem stawiać pytania o sprawy oczywiste. Stara się nie uznawać danych twierdzeń za pewne. W prawoznawstwie tendencja przeciwna do naukowej jest szczególnie widoczna zwłaszcza, gdy dana kwestia związana jest z bieżącą polityką. Wówczas niektórzy badacze zaczynają podnosić do rangi dogmatów twierdzenia, których nikt dotychczas takimi nie ogłosił. Zakwestionowanie ich, choćby w formie pytania, budzi zaś środowiskowy sprzeciw, dezaprobatę lub też wyrazy „zniesmaczenia” wobec okoliczności popełnienia jakiegoś *faux pas*. Często natomiast dana wypowiedź może być uznana za opowiedzenie się po stronie jakiegoś politycznego sporu. Nie ma potrzeby przywoływania w tym miejscu aktualnych przykładów na poparcie tej tezy, ale z bliższej nam przeszłości można wskazać na spór dotyczący lustracji i sposobów jej przeprowadzenia, który pewną część prawników „rozpalał do czerwoności” i bardzo utrudniał systematyczne poszukiwanie tego, co w warunkach państwa postkomunistycznego sprawiedliwe.

Metodyczne poznawanie rzeczywistości związane jest również ze świadomością istnienia metody badawczej. Zdarza się, że w artykule, monografii czy jakimkolwiek innym przedsięwzięciu naukowym autor nie wyjaśnia metody, lecz się nią posługuje. Jest to praktyka obecna szczególnie w starszych pracach. Współcześnie do dobrej praktyki należy uwzględnienie w wypowiedzi rozważań o celu badawczym oraz podporządkowanej mu metodzie. Czytelnikowi ten sposób prezentacji umożliwia już na wstępie orientację co do tego, czy badacz poważnie potraktował temat czy też napisał jedynie esej wokół jakiegoś zagadnienia złożony z dość dowolnie zebranych myśli, nadając mu tytuł, z ostrożności: „przyczynek do dyskusji” lub „wybrane zagadnienia”. Ma to niekiedy swoje racjonalne przyczyny, ale dorobek naukowca nie może składać się wyłącznie z takich prac.

Ważne jest powiązanie celu i metody. Zatytułowanie pracy np. jako *Polityka stosowania kar administracyjnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki* zawiera w sobie określenie celu badawczego. Jeśli zatem autor takiej pracy na wstępie stwierdzi, że będzie posługiwał się metodą formalno-dogmatyczną, przez którą ma zapewne na myśli analizę przepisów prawnych w celu ustalenia, jaka jest treść obowiązującego prawa, to popełnia błąd niepodporządkowania metody celowi. Chce bowiem

pisać o polityce stosowania kar, a więc praktyce prawa. Określając cel badawczy, nie wyraził przecież wątpliwości co do treści obowiązującego prawa. W takim przypadku właściwą metodą byłaby analiza decyzji administracyjnych o ukaraniu (pytanie przy tym o stosowną próbkę i wyjaśnienie tych przypadków, w których w ogóle nie podejmuje się decyzji, a być może można by to robić). Innym przykładem może posłużyć cel badawczy, jakim jest określenie modelu regulacji rynku wodoru w Polsce. Wskazanie w takim przypadku metody dogmatycznoprawnej jako podstawowej dla osiągnięcia celu jest niewłaściwe. Badacz, owszem, powinien opisać obecny stan prawny za pomocą metody dogmatycznoprawnej. Nieadekwatności norm obowiązujących w stosunku do celów gospodarczych nie mierzy się jednak za pomocą tej metody. Tak samo, stworzenie rozwiązań modelowych wymaga nie tylko znajomości technik prawodawczych, lecz także wyobraźni i wiedzy z zakresu ekonomii i techniki. Pytaniem szerszym jest, czy model regulacji prawnej rynku wodoru może określić samodzielnie przedstawiciel dyscypliny nauk prawnych. Być może metoda prawnoporównacza, z założeniem, że w innym porządku prawnym rynek funkcjonuje wzorcowo, mogłaby być pomocna i zastąpić znajomość rynku od strony właściwości towaru, jakim jest wódór. W takim przypadku właśnie tę metodę należałoby określić jako podstawową.

Poza tym, że badacz powinien dostosować metodę do celu, to także powinien być świadom jej ograniczeń. Autorytatywne twierdzenia opierające się np. na małej próbce badań lub nieadekwatny dobór materiału przywołują wspomnienie obrony rozprawy doktorskiej, której autor badał jakość usług świadczonych przez organy administracji publicznej na podstawie skarg do Rzecznika Praw Obywatelskich. Tezy śmiałe, ale czy pozostające w związku z rzeczywistością, jeśli miałyby opisywać całą administrację publiczną? Dla parających się publicznym prawem gospodarczym istotnym metodologicznym ograniczeniem jest bazowanie na danych dotyczących gospodarki. O ile ich dobór jest jeszcze zależny od badacza, o tyle weryfikacja rzetelności ich przeprowadzenia jest już poza nim. Nie sądzę, by należało, bazując na danych zawartych w bazach GUS czy Eurostatu, obwarowywać twierdzenia zdaniem warunkowymi (jeśli to prawda...), ale warto w takich przypadkach być ostrożnym i niebezskrytycznym.

Drugim elementem definicyjnym nauki jest jej pewność. Przeciwnieństwem wiedzy pewnej jest przekonanie⁴. Pewność w nauce prawa nie

⁴ Ibidem.

jest możliwa w takim stopniu, jak w naukach przyrodniczych. Z tych względów wyłącza się niekiedy z zakresu nauki „elukubracje prawnicze”, uznając je za nienaukowe. Przywołuje się przy tym zdanie J. von Kirchmanna⁵, który uważał, że prawo i wiedza prawnicza są bezwartościowe, ponieważ prawoznawstwo niczego nie wyjaśnia, jest subiektywne i bardzo zmienne⁶. Jedno zaś pociągnięcie pióra ustawodawcy czyni biblioteki prawnicze makulaturą⁷. Dobrym przykładem takiego poglądu na temat nauki jest jej znaczenie w języku angielskim. Przez *science* rozumie się wyłącznie to, co mierzalne, dające się zważyć czy poddać eksperymentowi. Tak radykalne poglądy należy odrzucić. *Nota bene*, trudno przy tej okazji powstrzymać się od wspomnienia zajęć, które miałem kilka lat temu okazję prowadzić dla doktorantów z zakresu prawa na Uniwersytecie Warszawskim na temat prawa energetycznego, ale poprzedzone rozważaniami dotyczącymi prawdy, jej poszukiwania przez prawników-naukowców oraz miejsca wydziału prawa na uniwersytecie. Ku mojemu zdziwieniu nie dotarliśmy do rozważań o prawie energetycznym, lecz poprzestaliśmy na pierwszym, podstawowym zagadnieniu – najwyraźniej dla uczestników zajęć najbardziej zajmującym. Wówczas większość obecnych na wykładzie uważała, że nie ma prawdy obiektywnej, której mogliby poszukiwać jako naukowcy i do takich się nie zaliczali. Mogliśmy zatem, dzięki życzliwej atmosferze, jedynie poprzestać na „protokole rozbieżności”. To spotkanie dało jednak asumpt do przemyśleń i na temat nauki, prawdy i metody, ale także na temat różnic pokoleniowych i środowiskowych.

Nie ma wątpliwości, że w nauce prawa jest miejsce zarówno dla twierdzeń pewnych, jak również dla przekonań i znaków zapytania. Ta pewność, ku której zmierzamy, nie jest taka, jak w naukach przyrodniczych, lecz posiada ten stopień ścisłości, na jaki nauka prawa może sobie pozwolić. W odniesieniu do etyki, a więc nauki o prawnym postępowaniu, wiemy to już od Arystotelesa, który w *Etyce nikomachejskiej* zauważył (najwyraźniej w polemice z uznającymi wszystko za względne sofistami): „[c]o się tyczy opracowania naszego przedmiotu, to wystarczy może, jeśli ono osiągnie ten stopień jasności, na który ów przedmiot pozwala.

⁵ M. Szydło, op. cit., s. 56.

⁶ J. von Kirchmann, *Die Wertlosigkeit der Jurisprudenz als Wissenschaft*, Berlin 1848, przedruk: Dornbirn 2003, s. 9 i n. (za: M. Szydło, op. cit., s. 56).

⁷ F. Holz, *Kirchmann, Julius von*, w: *Neue Deutsche Biographie*, t. 11, Berlin 1977, s. 654–655, <https://www.deutsche-biographie.de/pnd118841726.html#ndbcontent> (dostęp: 12 VII 2023).

Nie we wszystkich bowiem wywodach należy szukać tego samego stopnia ścisłości, podobnie jak nie we wszystkich tworach ręki ludzkiej. Tak też co do pojęć piękna moralnego i sprawiedliwości, którymi zajmuje się nauka o państwie, panuje tak daleko idąca rozbieżność i niestałość zdań, że pojawił się nawet pogląd, iż istnienie swe zawdzięczają one tylko umowie, a nie przyrodzie rzeczy. Należy więc być zadowolonym, jeśli, omawiając takie przedmioty i opierając się na takich przesłankach, wskaże się prawdę z grubsza tylko i w ogólnych zarysach⁸. Będąc potomkami Arystotelesa i Platona, w którego *Państwie* możemy znaleźć definicję sprawiedliwości (dać każdemu, co mu się należy⁹), i to żyjąc 2400 lat po nich, jesteśmy bogatsi w doświadczenie moralne pokoleń, które pozwala nam na określony stopień pewności co do kryteriów zewnętrznej oceny prawa obowiązującego. To zaś przecież należy do nauki prawa. Co zatem jest twierdzeniem pewnym, którego poszukuje się w nauce prawa, a co tak bardzo związane jest z metodą?

Po pierwsze, poszukuje się odpowiedzi pewnej na pytanie, jaka jest treść prawa obowiązującego. Za pomocą reguł walidacyjnych oraz zasad wykładni należy ustalić, jaka jest treść normy. Zdarza się, że to zagadnienie nie jest proste i wówczas staje się zadaniem prawnika naukowca¹⁰, który w polskich realiach ma możliwość prowadzenia dyskusji w ramach zespołów pracujących choćby w Biurze Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w zespole ogólnych zagadnień prawnych. Dominującym poglądem w czasie rozmów, których Autor był świadkiem, była teza, że współcześnie w prawoznawstwie liczą się argumenty przemawiające na rzecz określonej tezy, nie zaś pewny pogląd na temat prawa. Kto zatem jest bardziej przekonujący w argumentowaniu, temu powinno przyznać się rację. Cóż, po pierwsze należy mieć nadzieję, że ów sędzia, dziś wypowiadający stanowcze poglądy na temat praworządności, uznaje je za pewne nie ze względu na techniki argumentacyjne. Po wtóre ten sposób myślenia o prawie jest charakterystyczny dla pism procesowych i niekiedy opinii prawnych. Wyszukuje się wówczas wszystkie argumenty przemawiające na rzecz prezentowanej tezy, by przekonać sędziego, arbitra lub partnera biznesowego. W nauce prawa, wówczas także w Biurze

⁸ Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. D. Gromska, nb. 1094b (Księga I *Uwagi o metodzie badań nad dobrem najwyższym*), Warszawa 2012, s. 79.

⁹ Platon i cytowany przez niego Simonides. Platon, *Państwo*, księga I VII lub 331 in fine, tłum. W. Witwicki, Kęty 2003, s. 19.

¹⁰ W mniejszym stopniu, ale także pracom magisterskim stawia się ten cel. Por. M. Świącicki, *Jak studiować? Jak pisać pracę magisterską?*, Warszawa 1971, s. 160–161.

Analiz Sejmowych, zadaje się nie pytania z tezą, lecz pytania o to, „jak jest”. Tym różni się tekst naukowy w prawie od nienaukowego, że nie powinien być tendencyjny. Z tych też względów należy być ostrożnym, by uznawać teksty za naukowe, które przy podaniu wyłącznie afiliacji akademickiej przez autora, nie wykazują powiązania z klientem, na którego zamówienie przygotowywany jest artykuł.

Po drugie, poszukuje się pewności w kryteriach oceniających prawo i w rezultatach tej oceny. Tak też czyniła prof. T. Rabska. Dla przykładu, w tekście *Refleksje nad ustrojem – państwo obywatelskie czy partyjne*²¹ rozpoczyna rozważania od zacytowania A. Peretiatkowicza, który uważał, iż reformy ustroju powinny przeprowadzać się „[p]od kątem widzenia państwowym, nie zaś partyjnym”¹². Upartyjnienie spojrzenia na sprawy państwowe postrzegane jest następnie przez prof. T. Rabską jako zjawisko negatywne i stanowi wstęp do dalszych rozważań. Tym samym daje, domyślnie, pierwszeństwo myśleniu w kategoriach dobra wspólnego, a nie partykularyzmów, i to często doraźnych. Czyż nie jest to kryterium pewne zewnętrznej oceny prawa, powszechnie akceptowane oraz nabudowane na dorobku filozofii polityki, w której namysł nad dobrem wspólnym rozwijał się przez wieki? Pewności poszukują zatem przedstawiciele nauki prawa nie tylko w tym, co dotyczy jego treści, lecz także w kryteriach zewnętrznych jego oceny. Ostatecznie nauka prawa może sugerować i postulować zmiany w tym, co dotyczy nieadekwatności norm do założonych celów, ale także ze względu na obecne w kulturze od stuleci kryteria. Tak też uważała prof. T. Rabska, domagając się, by „[w] pierwszym rzędzie badania prowadzone przez różne dyscypliny były skoncentrowane przede wszystkim na oddziaływaniu na treść i kształt tak bardzo obecnie rozchwianego systemu prawa”¹³. Pewność zatem dotyczy tu tak kryteriów oceny prawa, jak również rezultatów tej oceny, gdy stwierdzamy, że dane rozwiązanie prawne nie odpowiada standardom np. państwa prawa.

Wreszcie trzeci element definicji to powszechność. Chodzi więc o zgodność w sferze naukowych wniosków. O nią wśród prawników

¹¹ T. Rabska, *Refleksje nad ustrojem – państwo obywatelskie czy partyjne?*, „Studia Prawa Publicznego” 2016, nr 4(16), s. 171. Podobny sposób myślenia można także zauważyć w artykule: T. Rabska, *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 57(2), s. 41 i n.

¹² A. Peretiatkowicz, *Cezaryzm demokratyczny a konstytucja*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 9(4), s. 376.

¹³ T. Rabska, *Refleksje nad nauką prawa gospodarczego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2011, nr 21(1), s. 274.

nie jest łatwo, jeśli dotyczy bieżących problemów i ocen. Jeśli zaś dotyczy kwestii o charakterze ogólnym, ponadczasowym, owa zgoda jest powszechna. Gdyby takiego wspólnego mianownika nie było, samo istnienie szkoły prawa na uniwersytecie pozbawione byłoby sensu. Pozostawałoby jedynie wskazać studentom katalog przepisów oraz orzecznictwo, nie inspirując ich do refleksji nad celami prawa i możliwościami jego oceny z perspektywy dóbr ogólnoludzkich. Tak więc rodzaje wykładni, prawda zawarta w paremiach rzymskich, prawa człowieka (zwłaszcza w sytuacji, gdy stanowią współczesny rodzaj kodeksu moralnego), godność człowieka, dobro wspólne, rządy prawa. Wszystko to są prawnicze aksjomaty, dzięki którym możemy w ogóle ze sobą rozmawiać. Dialog zaś zwłaszcza tam jest trudny, gdy nie ma zgody co do rozumienia kwestii podstawowych, jak choćby ochrony życia czy wizji człowieka w kontekście rodziny i małżeństwa. W tym miejscu erozja powszechności stanowi poważny problem dla współczesnej kultury. Tym bardziej trzeba szukać wspólnych dla nas wszystkich spraw, mimo świadomości istniejącego pęknięcia, trudnego do przezwyciężenia.

2. Określenie celu i metody badawczej

Każdą pracę naukową należy rozpocząć od pytania o jej cel. W tej chwili powszechnie uznaje się, że cel ten powinien być wyraźnie wskazany w pracy. Powinien być on też doniosły społecznie, gospodarczo lub politycznie. Prawnikowi określenie celu badawczego może nastęrczać poważnych trudności. Po pierwsze zdarza się, że pytanie, które sobie stawia, stawiało wcześniej już wielu. Po drugie, nowe tematy, rozchwytywane ze względu na modę, szybko się starzeją lub dezaktualizują. Można tu choćby wspomnieć wypowiedzi prawnicze na temat regulacji wydobywania węglowodorów w związku z planowanym niegdyś przełomem w wydobywaniu gazu z łupków, które ostatecznie nie nastąpiło. Niekiedy tematy są interesujące, ale na razie jedynie jako fenomeny społeczne lub gospodarcze, ale jeszcze niekoniecznie intrygujące prawniczo. Temat zatem bardziej dotyczyłby nie nauk prawnych, lecz ekonomii, politologii czy socjologii. Wybór tematu pracy badawczej nie jest więc prosty i wynika z doświadczenia, kultury intelektualnej, znajomości zjawisk prawnych czy w ogóle edukacji prawniczej na wysokim poziomie. Zwłaszcza kultura intelektualna, rozumiana jako sprawność

umysłu¹⁴, która umożliwia poruszenia wyobraźni, precyzję języka, zdolność syntezy i problematyzacji, jest niezbędna, by prawidłowo określić cel i następnie metodę badawczą. Kultury intelektualnej nie należy przy tym mylić z wiedzą czy erudycją. Zwłaszcza od prawników wymaga się szerokiego spojrzenia na rzeczywistość: znajomości człowieka, świata, literatury i sztuki i tego, co w nich najszlachetniejsze, a więc i ludzkie, i transcendentne.

Na potrzeby rekrutacji do szkoły doktorskiej dobór tematu wydaje się podstawowy. Co ciekawe, potwierdzają to osoby z innego kręgu kulturowego. Niegdyś w rozmowie J. Weiler, pracujący na Uniwersytecie Nowego Jorku (NYU), przyznał, że jest wielu chętnych podjąć studia doktoranckie na NYU i że pierwsze kryterium, nad którym długo debatuje zespół rekrutacyjny, to waga tematu projektu badawczego przedłożonego komisji. Nie dotyczy to, rzecz jasna, wyłącznie rekrutacji do szkół doktorskich, lecz także przyjęcia artykułów do publikacji. Przecież zdarza się nam, gdy bierzemy czasopismo lub monografię do ręki, że cieszymy się, że wreszcie ktoś podjął jakiś temat. Czasem jest też odwrotnie: reagujemy zniechęceniem.

Wybór celu (tematu) pracy determinuje metodę. Dobrze, by autor pracy był w stanie, bez żadnych automatyzmów, wskazać metodę adekwatną. Czasem metoda oznacza wpierrw dokonanie przeglądu orzecznictwa czy to administracyjnego, czy sądowego. W innych przypadkach poszukuje się najpierw hipotez badawczych w statystykach sądowych, policyjnych, urzędowych. Wyjątkowo rzadko, ale nie należy tego wykluczyć, praca oparta jest na wywiadach z podmiotami stosującymi prawo, w celu wyjaśnienia ich problemów. Warto to po prostu napisać. Następnie należałoby zauważyć, że praca jest wówczas spójna, gdy metodzie odpowiada również konstrukcja pracy (a więc spis treści).

Najczęściej jednak wiele badań prawniczych rozpoczyna się od ustalenia prawa obowiązującego, a więc od zastosowania metody dogmatycznoprawnej. Należy zatem, choćby pobieżnie, wskazać, jak zamierza się ją stosować w związku z celem pracy.

Przedmiotem analizy dogmatycznoprawnej jest zarówno sama treść prawa, jak i jego interpretacje, odnajdywane i w orzecznictwie, i w literaturze. Do najważniejszych celów metody badawczej stosowanej w dogmatyce prawa należy poszukiwanie odpowiedzi na pytanie o obowiązywanie norm (jakie normy obowiązują w systemie), ich

¹⁴ J.H. Newman, *Idea uniwersytetu*, tłum. P. Mroczkowski, Warszawa 1990, s. 85.

interpretację, refleksję nad praktyką ich stosowania, ich systematyzację, kształtowanie pojęć oraz formułowanie wniosków *de lege ferenda*. F. Longchamps krótko ujął zadanie dogmatyki w następujący sposób: „[d]ziałalność myślowa, która przez wykładnię tekstów ustawowych, konceptualizację, porządkowanie, usuwanie sprzeczności i zapełnianie tak zwanych luk w prawie – szuka odpowiedzi na pytanie *quid iuris?* Jak jest według prawa, co mówi prawo, jaka jest treść porządku prawnego w swych ogólnych zasadach i szczegółowych rozwiązaniach”¹⁵.

Ustalenie treści obowiązującego prawa nie polega wyłącznie na dekodowaniu norm z przepisów za pomocą metod wykładni i reguł kolidujących. Rację ma zatem Z. Ziemiński, oddalając zarzut „bezduśności” kierowany pod adresem dogmatyki prawnej¹⁶. „Bezduśności” rozumianej jako wyinterpretowywanie norm z przepisów na podstawie sformalizowanych procedur bez wizji celu. Jak stwierdza wspomniany autor: „[r]ozwiązywanie problemów dogmatycznych prawoznawstwa dokonuje się bowiem z reguły pod kątem rozwiązania określonego zadania socjotechnicznego”¹⁷, następnie dodaje, że jedno z zadań dogmatyki „[p]olega na tym, aby na gruncie danej koncepcji źródeł prawa, w wielu elementach pozostawiającej zwykle luzy wyboru co do takiego albo innego rozstrzygnięcia o obowiązaniu prawnym jakiejś normy w danym systemie, dokonać takiego wyboru, by odtworzyć normę, efektywnie oddziałującą w kierunku wywołania zamierzonych skutków w życiu społecznym”¹⁸.

Wizja skutków społecznych jest więc dla prawnika dogmatyka czymś, co nie powinno znikać z jego horyzontu. Byłoby nawet niewłaściwym przystępowanie do warsztatu prawniczego bez świadomości celów, jakim prawo służy. Jeśli bowiem takich obiektywnie istniejących, wskazanych przez ustawodawcę kierującego się zasadą dobra wspólnego celów by nie było, znaczyłoby to w pracy prawnika poddanie się arbitralności uzależnionej od zamawiającego opinię, stanowisko lub pismo procesowe. W najlepszym przypadku odpowiedź byłaby uzależniona od tego, „co mi w duszy gra”. Tymczasem od prawników można oczekiwać odpowiedzi na pytanie „jak jest?” lub też „jak powinno być?”, a odpowiedź powinna opierać się na „racjonalnej uzasadnialności ocen wartościujących”¹⁹.

¹⁵ F. Longchamps, *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968, s. 8.

¹⁶ Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 24.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ R. Alexy, *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010, s. 36.

Część autorów poprzestanie w swoich wysiłkach na zastosowaniu analizy dogmatycznoprawnej. Jej cele i przebieg zostały wskazane powyżej i nie należy ich mylić z metodami wykładni²⁰. W ramach analizy dogmatycznoprawnej autor będzie zapewne stosował wszystkie znane mu metody wykładni. Być może ze względu na przedmiot badania wyróżni jedną z nich. Być może zwróci w większym stopniu uwagę na wykładnię funkcjonalną (ze względu np. na kilka wersji językowych aktu prawnego i jego lakoniczność) lub też wykładnię rozszerzającą (ze względu na bardziej współcześnie doniosłą ochronę danej grupy podmiotów itd.). Także i o tym dobrze będzie napisać czy to we wstępie pracy, czy też w projekcie badawczym poprzedzającym pracę.

Istotne znaczenie przy dokonywaniu analizy dogmatycznoprawnej ma także metoda prawno porównawcza oraz historycznoprawna. Mogą one stanowić źródło inspiracji i kryteriów oceny prawa obowiązującego w Polsce.

Stosowanie metody prawno porównawczej nie powinno ograniczać się jedynie do przywołania obcego porządku prawnego, ale być źródłem dla sformułowania wniosków, np. *de lege ferenda*. Prawo obce może zatem, jak pisał Z. Ziemiński, „[s]łużyć [...] jako pomoc w doskonaleniu rodzimego systemu prawnego”²¹. Stosowanie tej metody nie jest proste. Wymaga dużej znajomości prawa obcego, ale przede wszystkim od badacza wymaga znajomości nie tylko „liter” prawa, lecz także jego znaczenia w kulturze danego narodu. Wreszcie należy przemyśleć, dlaczego przywołuje się obce porządki prawne jako punkty odniesienia. Jak się można domyślać, znajomość języka przez badacza nie może stanowić jedyne kryterium uzasadniającego wybór. W każdym przypadku porównywanie powinno być podporządkowane celowi.

Zastosowanie metody historycznoprawnej powinno mieć ten sam cel, co stosowanie metody prawno porównawczej. Samo przywołanie historii określonej instytucji może być interesujące dla czytelnika, ale pozostawać w luźnym związku z celem badawczym. Gdy natomiast znajomość przeszłości regulacji prawnych prowadzi do wniosków, które uzupełniają to, co istotne dla celu badawczego, wówczas jest ona w pełni wykorzystana.

Stosowanie metody prawno porównawczej i historycznoprawnej umożliwi myślenie szersze, które wyzwala z okowów prowincjonalizmu.

²⁰ L. Morawski, *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006, s. 159.

²¹ Z. Ziemiński, *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 24.

Angielski pisarz T.S. Eliot pisał o prowincjalizmie czasu i przestrzeni²². Ten ostatni wiąże się z przekonaniem, że miejsce, w którym jestem, stanowi centrum świata i nikt w przestrzeni globu nie mierzy się z takimi problemami, z jakimi muszę się mierzyć ja. Prowincjonalnym „grajdołkiem” może być także wyłącznie wąska dziedzina nauki prawa, poza którą brakuje odwagi badaczowi, by się wychylić – literatura przez niego przywoływana, która go ukształtowała, jest wówczas dość wąska i przez to także daje mu pozorne poczucie bezpieczeństwa. Prowincjonalizm czasu oznacza zaś przekonanie, że ci, którzy już odeszli, nie mają nam nic do powiedzenia. Eliot ujął postawę prowincjusza czasu następująco: „[d]la niego świat jest wyłącznie własnością żyjących, w której umarli nie mają żadnego udziału”²³. Uczestniczymy przecież w sztafecie pokoleń. Wato mieć świadomość, że jedynie przenosimy pałeczkę, a zachowanie łączności międzypokoleniowej jest warunkiem trwania kultury, w tym kultury prawnej.

3. Propozycja metody badawczej

Dyskusja zainicjowana niegdyś w „Ruchu Prawniczym, Ekonomicznym i Socjologicznym”, zatytułowana *Co to jest prawo gospodarcze?*, dała dość jednoznaczną odpowiedź, że nauka prawa gospodarczego nie wyróżnia się żadną szczególną, sobie właściwą metodą badawczą. Jak to ujęli A. Bator, „[n]auki szczegółowe prawoznawstwa stosują podobne metody badawcze”²⁴ lub A. Chelmoński: „[p]ojęcie prawa gospodarczego nie jest wystarczająco użyteczne do tego, by mogło służyć jako pojęcie wyznaczające przedmiot i metodę badań”²⁵. Uzasadnione wydaje się podążanie śladami wytyczonymi przez innych teoretyków publicznego prawa gospodarczego. Zgodzić też się należy z poglądem prof. T. Rabskiej, że charakterystyczne dla prawa gospodarczego jest, iż adresatem jego norm są podmioty gospodarcze o ustalonych cechach prawnych²⁶.

²² T.S. Eliot, *Kto to jest klasyk i inne eseje*, tłum. M. Heydel, M. Niemojewska, H. Pręczkowska, M. Żurowski, Kraków 1998, s. 83–84.

²³ Ibidem.

²⁴ A. Bator, *Czy istnieje prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 55(1), s. 5.

²⁵ A. Chelmoński, *Co to jest prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 55(1), s. 8; podobnie T. Rabska, *Jakie prawo gospodarcze? – próba odpowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 55(1), s. 25.

²⁶ T. Rabska, *Jakie prawo...*, s. 25.

Nauki prawa gospodarczego nie wyróżnia więc metoda badawcza, lecz przedmiot regulacji.

Jak wiadomo, prawo potrafi kreować nowe sytuacje społeczne i gospodarcze lub też reagować na zastane już zjawiska społeczne. W przypadku prawa gospodarczego najważniejszą okolicznością, już zastaną, a nie wykreowaną, jest fakt istnienia przedsiębiorców (zwanymi na progu transformacji podmiotami gospodarczymi). Niezależnie od tego, czy grupę tę państwo by dostrzegło, ona i tak istnieje. To grupa ludzi o specyficznych cechach psychicznych: odwadze, uporze, wytrwałości, zdolności do ryzyka, niekiedy także negatywnych, jak pazerność i nieposkromione ambicje. Ich motywacje w pierwszej warstwie poznania są niewątpliwie zarobkowe. Jaki zaś cel przyświeca ich działalności komercyjnej, pozostaje kwestią ocen bardziej subtelnych i przez to zróżnicowanych. Prawo odpowiada na ich istnienie szczególnymi regulacjami. Jedne z nich regulują zwiększoną ich odpowiedzialność (współmierną często do podejmowanego ryzyka), obowiązki podatkowe („Komu wiele dano, od tego wiele wymagać się będzie”²⁷), inne uprzywilejowują (przyspieszone tryby postępowania administracyjnego lub sądowego, wsparcie publiczne).

Biorąc więc pod uwagę te dwa ustalenia, mianowicie o braku odrębnej metody badawczej od innych nauk szczegółowych w obrębie nauki prawa oraz o fakcie, że prawo przedsiębiorców wyróżniamy ze względu na przedmiot regulacji, a więc działalność gospodarczą podmiotów, których określa się mianem przedsiębiorców, można zasugerować badaczom rozważenie w pracy następującej metody badawczej.

Po pierwsze, należy po określeniu celu badawczego uzasadnić jego wagę przez wskazanie kontekstu politycznego, społecznego lub gospodarczego. W publicznym prawie gospodarczym uzasadnienie to musi być immanentnie związane z działalnością gospodarczą. Jeśli zatem, przykładowo, ktoś zamierza pisać o klastrach energii, to powinien po wyjaśnieniu pojęcia wskazać dotychczasowe doświadczenia związane z ich funkcjonowaniem. Także odpowiedzieć na pytania, jakie problemy rozwiązują klastry energii, a jakie generują; jakiego rodzaju społeczności integrują; jakiego rzędu ma miejsce w nich wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej; jak znaczący rynek przejmują od dużych wytwórców; ile on jest wart itd. Im więcej danych, opinii z rynku, doświadczeń zagranicznych z bardziej rozwiniętymi rynkami, tym lepiej dla

²⁷ Łk 12,48, Biblia Tysiąclecia. Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu, Pallotinum.

uzasadnienia. Ktoś może powie, że ten proces ma wyjątkowo odtwórczy charakter. Nie ma tu bowiem jeszcze właściwej metody badawczej z zakresu prawa. Tak jest w istocie. Jednak dobór danych, jakaś intuicja co do ich wiarygodności, wyobrażenia oraz w ogóle znajomość życia mają w tym miejscu szansę od razu na wstępie okazać się w pełni i dać czytelnikowi poczucie sensu zabrania się za lekturę i tego, że temat pracy jest rzeczywiście uzasadniony. W prawie publicznym gospodarczym kontekstualizacja jest szczególnie istotna ze względu na przedmiot prawa badanego: działalność przedsiębiorców.

Drugim etapem badawczym może być ustalenie prawa rozwiązującego problemy wskazane w pierwszej części etapu badawczego. Jeśli np. ktoś dostrzegł problem społeczny, jakim jest dostęp do pornografii przez małoletnich i zagrożenia z tym związane, to jako badacz identyfikuje prawo. Zajmuje się więc w tym przypadku prawem obowiązującym, stosując analizę dogmatycznoprawną. Należy zatem za pomocą znanych metod wykładni i reguł kolizyjnych ustalić, jak prawo reaguje na zaobserwowany problem. Zastosowanie będzie miało tu i prawo karne, i prawo wykroczeń, i prawo telekomunikacyjne, na poziomie zarówno krajowym, jak i europejskim. Analiza prawna będzie wymagała przyjrzenia się orzecznictwu sądów europejskich (tych w Luksemburg, jak również w Strasburgu) oraz krajowych. Niezbędne będzie sięgnięcie do Konstytucji, a więc przyjrzenie się wypowiedzi ustrojodawcy. Także prawo międzynarodowe i konwencje dotyczące ochrony dzieci powinny znaleźć swoje odzwierciedlenie w wysiłkach badawczych. Wszystkie te działania powinny zmierzać do odpowiedzi na pytanie postawione już wcześniej *quid iuris?* w kwestii chronienia małoletnich przed dostępem do treści nieprzyzwoitych w sieci. Wypowiedzi w tej części pracy i przy zastosowaniu metody dogmatycznoprawnej powinny zmierzać do jasno określonego celu. W przeciwnym razie będzie to opis luźno powiązanych ze sobą instytucji, które mogłyby stanowić odrębne artykuły, a nie rozdziały monografii lub części jakiegoś opracowania. Jako typowy błąd można wskazać, posługując się przykładem z początku akapitu, opisywanie wolności działalności gospodarczej jako publicznego prawa podmiotowego i zasady bez związku tej dystynkcji dla przedmiotowych rozważań. Za każdym razem po lekturze takiego podrozdziału człowiek pozostaje z pytaniem na ustach: „po co?”

Trzeci etap, bez którego trudno wyobrazić sobie naukę prawa²⁸, można określić mianem pracy naukowej *sensu stricto*. W tym miejscu mogą

²⁸ F. Longchamps de Berier, *Być prawnikiem. Trzy medytacje*, Warszawa 2023, s. 64.

pojawić się badania prawnoporównawcze i prawnohistoryczne, ale w tym celu, by wypracować kryteria oceny prawa lub postulaty *de lege ferenda* z punktu widzenia założonych celów socjotechnicznych (jak pisał o nich Z. Ziemiński) lub po prostu dóbr lub wartości powszechnie akceptowanych w kulturze – tych pewników, o których była mowa powyżej. Ta część pracy powinna zakończyć się własną oceną, uwagami, wnioskami, postulatami. Ona też powinna świadczyć o samodzielności naukowej sądów badacza. Brak tej części pracy mógłby uczynić słusznym zarzut, że praca ma charakter jedynie sprawozdawczy i autorowi brakuje odwagi, by zająć stanowisko. Najciekawszym zaś pytaniem w tej części pracy jest pytanie *cui bono?*, a więc czy omawiane prawo, orzecznictwo lub ustalenia doktryny służą dobru wspólnemu oraz jak dobro wspólne identyfikuje badacz. Jak wiele lat temu zauważył J. Lande, „[n]auka prawa w tym szerszym ujęciu istotnie ma obowiązek uchwycić teoretycznie nie tylko to co zmienne i przemijające, lecz także to, co «wieczne» i «konieczne» w prawie: ma też obowiązek wytykania dróg ku udoskonaleniu prawa”²⁹. Poprzestanie zatem wyłączenie na dogmatyce prawa mogłoby prowadzić do wniosku, że tekst nie spełnia kryteriów naukowości – nie jest dostatecznie pogłębiony. Bliższy byłby zatem codziennej pracy prawnika, niż pochodziłby z gatunku refleksji o prawie.

Trzy powyżej wskazane etapy pracy badawczej przy zdolności badacza do syntezy bez popadania w błąd banalizacji dają satysfakcjonujący przepis na pracę zarówno interesującą, jak i rzeczywiście prawniczą.

Podsumowanie

Istotnym odkryciem dla badacza prawa jest z pewnością lektura książki J. Hervady *Prawo naturalne*³⁰. To pogłębione studium o sprawiedliwości w duchu scholastyki św. Tomasza i ustaleń Arystotelesa zawiera myśl zupełnie oczywistą, ale jakoś odległą. Otóż cała sztuka stosowania prawa zależy w dużej mierze od tego, czy stosujący je jest człowiekiem sprawiedliwym, a więc tym, który daje każdemu, co mu się należy³¹. W pracy badacza prawość lub, inaczej mówiąc, dzielność etyczna niewątpliwie wpływa na zdolności poznawcze. Jej brak sprawia, że i praca badawcza na tym cierpi.

²⁹ J. Lande, *Sprawa teorii prawa*, „Głos Prawa” 1933, nr 10(7–8), s. 379.

³⁰ J. Hervada, *Prawo naturalne. Wprowadzenie*, Kraków 2011.

³¹ *Ibidem*, s. 11.

Podobnie zagadnienie metody i warunków jej poprawności określił J. Szymik w pracy *De Deo Uno*, a więc w pracy z zakresu teologii³². Podkreślił m.in. wagę etosu (a więc wspomnianej dzielności etycznej) oraz doświadczenia (w przypadku nauk prawnych można by tu mówić o doświadczeniu życiowym wynikającym z szeregu podejmowanych decyzji)³³.

Te dwa więc aspekty życia badacza: etos i doświadczenie mają istotne znaczenie dla jakości pracy, zdolności określenia celu i stosowania metody badawczej. Etos rozpoczyna się już w tym miejscu, w którym pojawia się bezinteresowność podejmowania badań. Nawet jeśli decyduje wzgląd praktyczny podjęcia wysiłku badawczego, to ultimatywnie celem powinno być samo pragnienie poznania prawdy o rzeczywistości. Z pewnością nie chęć uzyskania prestiżu, punktów, stopnia, władzy. Etos mierzy się też życiem osobistym, ukrytym przed innymi: a więc wiernością osobom (bardziej niż ideom), zdolnością do przyjaźni, pracowitością, uczciwością, hojnością, umiarkowaniem, męstwem itd. Doświadczenie zaś to przede wszystkim i odczytanie, i odwaga podejmowania decyzji i ryzyk z tym związanych, nie tylko w aspekcie zawodowym.

ON RESEARCH METHODS IN PUBLIC ECONOMIC LAW

Summary

The article reflects on the issue of the research method in public economic law. In the first part, the concept of science is explained, which can be understood as a process consisting in the systematised pursuit of knowledge of the truth for idealistic or utilitarian purposes. The starting point is K. Jaspers' definition, according to which the concept of science contains three elements: methodical cognition (1), certainty of knowledge (2), universal validity (3). Each of the elements indicated is then considered. Methodical cognition is to be distinguished from thought. The former is cognition of reality presupposing an awareness of the research method and its limitations. The latter is driven by intuition. The use of the method should be strongly linked to the research objective. The author then refers to the second defining element: certainty in the science of law. In his view, certainty is sought in answers to questions about the content of the law in force. Secondly, certainty is sought in the criteria evaluating the law and the results of this evaluation. The third element, i.e. universal validity, is related to the generally accepted methods

³² J. Szymik, *Traktat o Bogu Jedynym*, w: *Dogmatyka*, t. 3, pod red. E. Adamiak, A. Czaj, J. Majewskiego, Warszawa 2006, s. 70.

³³ *Ibidem*, s. 66 i n.

of interpretation and the fundamentals of law lying in human rights and the human dignity that is their source.

The second part of the paper focuses on defining the research objective and the adequacy of the method, referring to the dogmatic, historical and comparative methods that should aim at determination the law in force and its evaluation.

In the third part of the article, a proposal for a research method in public economic law is presented, which consists of three elements: presenting the context of the research objective, applying the dogmatic method, and evaluating the law in force.

In the last part, attention is drawn to the need for uprightness of life, and therefore ethos, as a condition for the ability to recognize what is just.

Keywords: research method – public economic law – ethos

BIBLIOGRAFIA

- Alexy R., *Teoria praw podstawowych*, tłum. B. Kwiatkowska, J. Zajadło, Warszawa 2010.
- Arystoteles, *Etyka nikomachejska*, tłum. D. Gromska, Warszawa 2012.
- Bator A., *Czy istnieje prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 55(1), s. 2–6.
- Chelmoński A., *Co to jest prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 55(1), s. 7–9.
- Eliot T.S., *Kto to jest klasyk i inne eseje*, tłum. M. Heydel, M. Niemojewska, H. Pręcukowska, M. Żurowski, Kraków 1998.
- Hervada J., *Prawo naturalne. Wprowadzenie*, Kraków 2011.
- Holz F., *Kirchmann, Julius von*, w: *Neue Deutsche Biographie*, t. 11, Berlin 1977, s. 654–655, <https://www.deutsche-biographie.de/pnd118841726.html#ndbcontent> (dostęp: 12 VII 2023).
- Jaspers K., *Idea uniwersytetu*, tłum. W. Kunicki, Warszawa 2017.
- Lande J., *Sprawa teorii prawa*, „Głos Prawa” 1933, nr 10(7–8), s. 377–391.
- Longchamps F., *Z problemów poznania prawa*, Wrocław 1968.
- Longchamps de Berier F., *Być prawnikiem. Trzy medytacje*, Warszawa 2023.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, Toruń 2006.
- Newman J.H., *Idea uniwersytetu*, tłum. P. Mroczkowski, Warszawa 1990.
- Peretiatkiewicz A., *Cezaryzm demokratyczny a konstytucja*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, nr 9(4), s. 367–376.
- Platon, *Państwo*, księga I VIE lub 331 in fine, tłum. W. Witwicki, Kęty 2003.
- Rabska T., *Jakie prawo gospodarcze? – próba odpowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 55(1), s. 19–25.
- Rabska T., *Pozycja samorządu terytorialnego w Konstytucji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, nr 57(2), s. 41–56.
- Rabska T., *Refleksje nad nauką prawa gospodarczego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 2011, nr 21(1), s. 267–276.
- Rabska T., *Refleksje nad ustrojem – państwo obywatelskie czy partyjne?*, „Studia Prawa Publicznego” 2016, nr 4(16), s. 171–186.

- Szafrański A., *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.
- Szydło M., *Pojęcie nauki i osiągnięć naukowych w postępowaniach awansowych w nauce (uwagi z perspektywy nauk prawnych)*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 5, s. 52–67.
- Szymik J., *Traktat o Bogu Jedynym*, w: *Dogmatyka*, t. 3, pod red. E. Adamiak, A. Czai, J. Majewskiego, Warszawa 2006. s. 14–180.
- Święcicki M., *Jak studiować? Jak pisać pracę magisterską?*, Warszawa 1971.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Ziemiński Z., *Szkice z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983.

RYSZARD KAMIŃSKI*

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2464/2022 w odniesieniu do sprawozdawczości na temat zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw i rozporządzenia Komisji Europejskiej dotyczące „taksonomii” – założenia i cele

Wprowadzenie

Doświadczenia zdobyte w ostatnich kilku latach przez przedsiębiorstwa objęte obowiązkiem sporządzania sprawozdań niefinansowych dotyczących kwestii środowiskowych, społecznych i odnoszących się do zarządzania pozwoliły na zweryfikowanie istniejących regulacji pod kątem osiągnięcia celów założonych w momencie ich uchwalenia oraz w kontekście pojawienia się nowych okoliczności funkcjonowania tych podmiotów i nowych wyzwań stojących przed społeczeństwem i gospodarką. Weryfikacja ta wykazała istnienie słabości dotychczas obowiązujących regulacji, co sprawiło, że niezbędna okazała się zmiana systemu raportowania informacji niefinansowych przez przedsiębiorstwa. Stanowisko to zaowocowało przyjęciem przez Parlament i Radę Unii Europejskiej dyrektywy w sprawie raportowania zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw EU/2464/2022¹. Dyrektywa ta jest powiązana z kilkoma rozporządzeniami Komisji Europejskiej uchwalonymi w latach

* Ryszard Kamiński, prof. UAM dr hab., Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: ryszard.kaminski@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0001-5110-8300>.

¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2022/2464 z dnia 14 XII 2022 r. w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) nr 537/2014, dyrektywy 2004/109/WE, dyrektywy 2006/43/WE oraz dyrektywy 2013/34/UE w odniesieniu do sprawozdawczości

2019–2022 dotyczącymi przede wszystkim kwestii środowiskowych i klimatycznych. Pełne wdrożenie postanowień tych nowych aktów prawnych do praktyki, ze względu na ich dużą złożoność i obszerność, jawi się jako proces trudny i wymagający od objętych nimi przedsiębiorstw znacznego wysiłku nie tylko organizacyjnego, lecz także finansowego. Sytuacja ta stała się inspiracją do przygotowania niniejszego opracowania. Jego celem jest przedstawienie założeń i celów wspomnianej dyrektywy CSRD i powiązanych nią z rozporządzeń oraz ocenę tych aktów prawnych. Analizę przygotowano na podstawie literatury przedmiotu oraz aktów prawnych. Wykorzystano metodę analizy krytycznej tekstów źródłowych, w tym tekstów prawnych oraz metodę porównawczą. W opracowaniu uwzględniono stan prawny na 30 czerwca 2023 r.

1. Raportowanie niefinansowe zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw

Obecnie sprawozdawczość niefinansową przedsiębiorstw zrównoważonego rozwoju w Unii Europejskiej reguluje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE/95/2014² zmieniająca dyrektywę UE/34/2013³ w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy. Zgodnie z tym dokumentem przedsiębiorstwa zobowiązane do sporządzenia raportów niefinansowych zawierają w swoich sprawozdaniach informacje, które pozwalają zrozumieć rozwój, wyniki i sytuację organizacji oraz wpływ jej działalności na kwestie środowiskowe i społeczne, poszanowanie praw człowieka, przeciwdziałanie przekupstwu i korupcji, w tym m.in.:

- krótki opis modelu biznesu;
- opis polityki prowadzonej przez przedsiębiorstwo w odniesieniu do tych spraw, w tym wdrożenie procesów due diligence;

przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju (Tekst mający znaczenie dla EOG), PE/35/2022/REV/1, dalej „dyrektywa CSRD”.

² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady EU/95/2014 z dnia 22 X 2014 r. zmieniająca dyrektywę EU/34/2014 w odniesieniu do ujawniania informacji niefinansowych i informacji dotyczących różnorodności przez niektóre duże jednostki oraz grupy (Dz. Urz. UE 2014 L 330/1 z 15 XI 2014).

³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady EU/34/2013 z dnia 26 VI 2013 r. w sprawie rocznych sprawozdań finansowych, skonsolidowanych sprawozdań finansowych i powiązanych sprawozdań niektórych rodzajów jednostek, zmieniająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2006/43/WE oraz uchylająca dyrektywy Rady 78/660/EWG i 83/349/EWG (Dz.U. L 182 z 29 VI 2013).

- wynik tych polityk;
- główne ryzyka związane z kwestiami związanymi z działalnością przedsiębiorstwa, w tym – w stosownych i proporcjonalnych przypadkach – jej relacji biznesowych, produktów lub usługi, które mogą powodować niekorzystne skutki w tych obszarach, oraz sposób, w jaki zakład zarządza tym ryzykiem;
- niefinansowe kluczowe wskaźniki efektywności istotne dla danej działalności.

Zgodnie z preambułą Dyrektywy UE/95/2014 treścią raportu powinny być:

- kwestie środowiskowe (np. zdrowie i bezpieczeństwo, wykorzystanie energii odnawialnej i/lub nieodnawialnej, emisja gazów cieplarnianych, zużycie wody i zanieczyszczenie powietrza);
- sprawy socjalne i pracownicze (odnoszące się m.in. do równouprawnienia płci, realizacji podstawowych konwencji Międzynarodowej Organizacji Pracy, warunków pracy, dialogu społecznego, poszanowania prawa pracowników do informacji i konsultacji, poszanowania praw związkowych, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz dialogu ze społecznościami lokalnymi i/lub działań podjętych w celu zapewnienia ochrony i rozwoju tych społeczności);
- kwestie związane z prawami człowieka (np. informacje o przeciwdziałaniu naruszeniom praw człowieka), przeciwdziałaniem korupcji i przekupstwu (np. informacje o istniejących instrumentach zwalczania korupcji i przekupstwa).

Przepisy dyrektywy UE/95/2014 nie nakładają na firmy wiążących nakazów związanych z przestrzeganiem zasad zrównoważonego rozwoju, ale zakłada się, że istnienie obowiązku ujawnienia informacji na ten temat może skutkować osiąganiem lepszych wyników w zakresie ochrony środowiska oraz celów społecznych.

Po kilku latach raportowania przedsiębiorstw zgodnie z dyrektywą UE/95/2014 UE Komisja Europejska stwierdziła, że informacje przekazywane przez przedsiębiorstwa nie są wystarczające. Okazało się, że treści zawarte w raportach często nie odpowiadają na wiele ważnych kwestii dotyczących ich zrównoważonego rozwoju, w szczególności nawiązujących do postanowień Europejskiego Zielonego Ładu⁴.

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Europejski Zielony Ład, 11 XII 2019, COM/2019/640 final.

W grudniu 2022 r. Parlament i Rada UE przyjęły nowe regulacje w sprawie sprawozdawczości przedsiębiorstw w zakresie zrównoważonego rozwoju, którą jest dyrektywa CSRD. Jej celem jest poprawa raportowania na temat zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw poprzez:

- poszerzenie kręgu podmiotów zobowiązanych do raportowania, co ma zaspokoić rosnące potrzeby informacyjne zainteresowanych odbiorców;

- zwiększenie porównywalności danych różnych podmiotów;

- zwiększenie wiarygodności, dostępności i szczegółowości publikowanych informacji na temat zrównoważonego rozwoju.

Dyrektywa CSRD zobowiązuje do raportowania na temat zrównoważonego rozwoju:

a) wszystkie duże jednostki spełniające na dzień bilansowy co najmniej dwa z następujących trzech wymogów:

- suma bilansowa powyżej 20 mln EUR,

- przychody netto ze sprzedaży powyżej 40 mln EUR,

- średnia liczba zatrudnionych w roku obrotowym powyżej 250 osób;

b) małe i średnie jednostki (MŚP⁵) notowane na rynku regulowanym państwa członkowskiego, niebędące mikrojednostkami;

c) podmioty spoza UE, które generują w UE ponad 150 mln EUR przychodów netto ze sprzedaży i mają w Unii co najmniej jeden oddział lub jedną jednostkę zależną.

Jak widać, dyrektywa w sposób zdecydowany rozszerzyła zakres obowiązkowej sprawozdawczości dotyczącej zrównoważonego rozwoju. Szacuje się, że łącznie będzie to około 50 000 firm.

Nowa dyrektywa nałożyła również na przedsiębiorstwa obowiązek przeprowadzania audytu informacji dotyczących zrównoważonego rozwoju. Wprowadziła zasadę, że sprawozdawczość w zakresie zrównoważonego rozwoju będzie wymagała atestacji przez biegłego rewidenta lub niezależnego akredytowanego certyfikatora. Raporty będą sprawdzone m.in. pod kątem ich zgodności z *European Sustainability Reporting Standards* (ESRS). W pierwszym etapie nastąpi wprowadzanie audytu raportów na poziomie tzw. ograniczonego poziomu zapewnienia (*limited assurance*). Natomiast w drugim etapie zostanie wprowadzony wymóg osiągnięcia poziomu uzasadnionej pewności (*reasonable assurance*). Docelowo planowane jest osiągnięcie podobnego poziomu zapewnienia w zakresie sprawozdawczości dotyczącej zrównoważonego rozwoju jak

⁵ Małe i średnie przedsiębiorstwa.

w przypadku sprawozdawczości finansowej. Przewiduje się również, że dyrektywa CSRD otworzy rynek usług w zakresie audytu raportów niefinansowych „niezależnym dostawcom usług”.

Należy podkreślić, że dyrektywa CSRD wprowadziła zasadę tzw. podwójnej istotności w określaniu tego, jakie treści mają być ujawniane, tj. istotność finansową oraz istotność środowiskową i społeczną. Zgodnie z tą zasadą należy zatem dokonać:

– po pierwsze identyfikacji i ujawnienia kwestii dotyczących zrównoważonego rozwoju, które są istotne ze względu na sytuację finansową przedsiębiorstwa i na jego wartość (poza tymi kwestiami, które zostały już ujawnione w sprawozdaniu finansowym) oraz

– po drugie identyfikacji i ujawnienia rzeczywistych lub potencjalnych znaczących wpływów na ludzi i środowisko związanych z własną działalnością przedsiębiorstwa oraz jego łańcucha wartości (*upstream* i *downstream*).

To oznacza, że spółki zostały zobowiązane do przekazywania nie tylko informacji w zakresie „niezbędnym do zrozumienia” rozwoju, wyników i sytuacji przedsiębiorstwa, lecz także informacji niezbędnych do zrozumienia wpływu działalności firmy na kwestie środowiskowe i społeczne, poszanowanie praw człowieka, przeciwdziałanie korupcji i sprawy dotyczące łąpowkarstwa.

Przedsiębiorstwa zostały zobligowane do złożenia raportu dotyczącego następujących obszarów:

a) strategii i modelu biznesowego w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju;

b) zarządzania i organizacji w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju;

c) oceny istotności wpływu, ryzyka i szans związanych ze zrównoważonym rozwojem;

d) środków wykonawczych, obejmujących polityki, cele, działania i plany działania, alokację zasobów;

e) wskaźników wydajności.

Dyrektywa CSRD zakłada, że informacje dotyczące sprawozdawczości w zakresie zrównoważonego rozwoju mają być włączane do sprawozdań z działalności danej jednostki. Obecne zasady pozwalają na publikację tych informacji zarówno jako część sprawozdania z działalności, jak i w formie osobnego sprawozdania na temat informacji niefinansowych, co utrudnia porównywanie podmiotów sprawozdawczych. Dyrektywa zakłada ponadto, że sprawozdania z działalności będą

publikowane w formacie XHTML. Przewiduje się cyfryzację informacji dotyczących zrównoważonego rozwoju, aby informacje dotyczące zrównoważonego rozwoju mogły być łatwo włączane do europejskiego pojedynczego punktu dostępu, tak jak przewidziano to w regulacjach unijnych. Zasada ta jest kompatybilna ze strategią finansów cyfrowych, w której przyjęto, iż jednym z jej celów jest zwiększenie dostępu do danych wykorzystywanych w sektorze finansowym.

Należy dodać, że raporty niefinansowe obecnie sporządzane przez przedsiębiorstwa mogą bazować na międzynarodowych, europejskich lub krajowych wytycznych (np. EMAS20, UN Global Compact, Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych, ISO 26000). Wśród tych wytycznych znajduje się polski Standard Informacji Niefinansowych (SIN). Sytuacja ta nie służy porównywalności informacji na temat zrównoważonego rozwoju. W związku z tym zlecenie Komisji Europejskiej – Europejska Grupa Doradcza ds. Sprawozdawczości Finansowej – EFRAG przygotowała *Unijne standardy raportowania czynników zrównoważonego rozwoju (European Sustainability Reporting Standards)*⁶, na które składa się 12 dokumentów szczegółowo opisujących wymogi w obszarach środowiska, społecznym i ładu korporacyjnego, a także przekrojowo opisujących kwestie natury ogólnej.

Harmonogram wprowadzenia dyrektywy CSRD do praktyki określa art. 4, który stanowi, że dyrektywę stosuje się od 1 stycznia 2024 r. w odniesieniu do lat obrotowych rozpoczynających się w dniu 1 stycznia 2024 r. lub po tym dniu w czterech etapach:

Etap 1 – za rok 2024 – raportować będą podmioty, które podlegają pod dotychczasową dyrektywę EU/95/2014. Będą one miały obowiązek stosowania europejskich standardów raportowania zrównoważonego rozwoju (ESRE) w pełnym zakresie.

Etap 2 – za rok 2025 – raportować będą wszystkie pozostałe duże jednostki notowane i nienotowane oraz pozostałe duże grupy kapitałowe (czyli wszelkiej wielkości jednostki dominujące dużych grup kapitałowych). Podmioty te będą miały obowiązek zastosowania ESRS w pełnym zakresie.

Etap 3 – za rok 2026 – raportować będą małe i średnie spółki giełdowe. Będą one miały możliwość wyboru pełnej albo uproszczonej wersji ESRS.

⁶ *European Sustainability Reporting Standards*, <https://www.efrag.org/News/Project-579/EFrag-publishes-today-the-last-PTF-ESRS-Cluster-Working-Paper> (dostęp: 15 I 2023).

Etap 4 – dyrektywa obejmie spółki z krajów trzecich; obowiązek zastosowania CSRD nastąpi od roku obrotowego zaczynającego się od 1 stycznia 2028 r. i po tej dacie.

Można wnosić, że wprowadzenie dyrektywy CSRD do praktyki przedsiębiorstw nie tylko zwiększy ich przejrzystość biznesową, ale przede wszystkim wymusi zmianę w sposobie ich zarządzania. Kadry zarządzające przedsiębiorstw będą zobowiązane do opisanego sposobu oceny możliwości i ryzyka biznesowego związanego z kwestiami zrównoważonego rozwoju (w tym oddziaływania przedsiębiorstw na środowisko i społeczeństwo), a także przewidywany wpływ tych kwestii na wyniki finansowe (zasada podwójnej istotności). W szczególności pojawi się potrzeba wyjaśnienia, czy i w jaki sposób ogólna strategia przedsiębiorstwa uwzględnia czynniki zrównoważonego rozwoju i ich skutki finansowe, jak również w jaki sposób planuje ono poprawić wyniki w obszarze zrównoważonego rozwoju. Wszystkie te informacje będą musiały być udokumentowane i opublikowane w jednym raporcie, które inwestorzy i pozostali interesariusze niewątpliwie wykorzystają do swoich analiz porównawczych. W sytuacji, gdy zarząd przedsiębiorstwa nie podejdzie z należytą starannością do oceny kwestii zrównoważonego rozwoju i planowania jego działań w tym obszarze, ujawniane informacje sprawozdawcze mogą wywołać wrażenie, że przedsiębiorstwo stoi w obliczu niepożądanego konsekwencji natury finansowej i prawnej. Niewątpliwie wszystkie te nowe obowiązki zarządcze i informacyjne narzucone przedsiębiorstwom zwiększą obciążenia administracyjne i w konsekwencji koszty ich funkcjonowania.

2. Akty prawne powiązane z dyrektywą CSRD

Komisja Europejska (KE) założyła, że treść raportów zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw powinna być blisko powiązana z celami polityk UE w zakresie ochrony środowiska, przeciwdziałania zmianie klimatu oraz celami społecznymi. Lista tych celów i sposoby ich osiągnięcia zostały wyartykułowane w rozporządzeniach Komisji Europejskiej. Część z nich jest bezpośrednio powiązana z dyrektywą CSRD.

Kluczową regulacją, której przepisy odnoszą się do treści informacji sprawozdawczych ujawnianych przez przedsiębiorstwa, jest rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 czerwca 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone

inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088⁷. Regulacja ta dotyczy systemu klasyfikacji zrównoważonych środowiskowo działań gospodarczych, określanego w skrócie „taksonomią”. Podstawowym celem rozporządzenia jest zwiększenie tzw. zrównoważonych inwestycji oraz zwalczanie „ekologicznego prania” produktów finansowych, które są propagowane przez ich emitentów jako zrównoważone środowiskowo, co często nie jest zgodne z prawdą. Zjawisko to jest określane jako *greenwashing*. Proceder ten możliwy jest z powodu występującej asymetrii informacyjnej między sygnalizatorem (przedsiębiorstwem) a odbiorcą informacji (konsumentem). Nierównomierny dostęp do informacji umożliwia również celowe dopasowywanie odmiennych komunikatów marketingowych do różnych grup interesariuszy i stosowanie zróżnicowanych strategii komunikacyjnych względem nich. Można spotkać pogląd, że *greenwashing* to nie tylko działanie zmierzające do wprowadzenia w błąd odbiorcy informacji na temat wpływu przedsiębiorstwa na środowisko, lecz także zaniechanie ujawniania informacji o działalności przedsiębiorstwa niekorzystnej dla środowiska⁸.

Wśród narzędzi wykorzystywanych w tym procederze wymienia się:

- ukrywanie kosztów alternatywnych przedsięwzięcia poprzez eksponowanie jego proekologicznych cech i jednocześnie ukrywanie skutków szkodzących środowisku;
- brak precyzyjnej informacji na temat produktów lub działań, które ich adresat może błędnie odczytać jako przyjazne środowisku;
- składanie oświadczeń o proekologicznych cechach produktów, które nie są istotne przy podejmowaniu decyzji o ich zakupie, a które mogą wynikać z istniejących uregulowań prawnych;
- brak dowodów (np. certyfikatów niezależnych instytucji) potwierdzających deklaracje przedsiębiorstwa o proekologicznych cechach przedsięwzięcia;
- stosowanie fałszywych etykiet poprzez tworzenie i używanie przez przedsiębiorstwo własnych znaków ekologicznych sugerujących nabywcy, iż produkt ma certyfikat ekologiczny nadany przez podmiot zewnętrzny;

⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 z dnia 18 VI 2020 r. w sprawie ustanowienia ram ułatwiających zrównoważone inwestycje, zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/2088 (Dz. Urz. UE L 198/13 z 22 VI 2020).

⁸ S. Piotrowski, *Ochrona konsumentów i rynku w kontekście zjawiska greenwashingu – stan obecny i kierunek reform w unii europejskiej*, w: *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w ekonomii, finansach i zarządzaniu*, pod red. R. Kamińskiego, Poznań 2023, s. 367–368.

– wykorzystywanie przez przedsiębiorstwo proekologicznych haseł w odniesieniu do produktów, które z natury są nieprzyjazne czy nawet zagrażające człowiekowi lub środowisku;

– przekazywaniu przez przedsiębiorstwo nieprawdziwych, fałszywych informacji o proekologicznych cechach oferty lub stosowaniu w działalności procesów o mniejszym oddziaływaniu na środowisko⁹.

System „taksonomii” przyjęty przez UE:

– stanowi jednolitą klasyfikację działalności gospodarczej, określającą kryteria, których spełnienie oznacza, że daną działalność można uznać za zrównoważoną pod względem środowiskowym;

– ustala obowiązkowe wymogi dotyczące ujawniania informacji, które mają zapewnić przejrzystość w zakresie efektów działalności środowiskowej;

– zapewnia uczestnikom rynku finansowego, inwestorom i przedsiębiorstwom wspólne kryteria pozwalające określić, które działania gospodarcze są uznawane za zrównoważone w świetle prawa UE.

Należy zaznaczyć, że przepisy rozporządzenia (UE) 2020/852 odnoszą się wprost do systemu raportowania informacji niefinansowych przez przedsiębiorstwa. W myśl art. 8 tego aktu prawnego „[k]ażde przedsiębiorstwo podlegające obowiązkowi publikowania informacji niefinansowych na mocy art. 19a lub 29a dyrektywy UE/34/2013 zawiera w swoim oświadczeniu – informacje na temat tego, w jaki sposób i w jakim stopniu działalność tego przedsiębiorstwa jest związana z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo”. Jednocześnie w art. 9 rozporządzenia zdefiniowane zostały cele środowiskowe pozwalające wskazać, które działania przedsiębiorstw są zrównoważone środowiskowo. Cele te są następujące:

- a) łagodzenie zmian klimatu;
- b) adaptacja do zmian klimatu;
- c) zrównoważone wykorzystywanie i ochrona zasobów wodnych i morskich;
- d) przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym;
- e) zapobieganie zanieczyszczeniu i jego kontrola;
- f) ochrona i odbudowa bioróżnorodności i ekosystemów.

W myśl art. 3 rozporządzenia (UE) 2020/852 dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo, jeżeli:

⁹ E. Śnieżek, J. Krasodomska, A. Szadziwska, *Informacje niefinansowe w sprawozdawczości biznesowej przedsiębiorstw*, Łódź 2018, s. 106–107.

- a) wnosi istotny wkład w realizację co najmniej jednego z celów środowiskowych;
- b) nie wyrządza poważnych szkód żadnemu z celów środowiskowych;
- c) spełnia techniczne kryteria kwalifikacji służące określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu, i nie wyrządza poważnych szkód co najmniej jednemu z tych celów;
- d) jest prowadzona zgodnie z „minimalnymi gwarancjami” dotyczącymi spraw społecznych i zarządzania (art. 18).

Warto w tym miejscu bliżej zająć się kategorią „minimalnych gwarancji”. Ich celem jest zapobieganie oznaczaniu inwestycji jako zrównoważone, gdyby wiązały się one z negatywnymi zjawiskami dotyczącymi:

- praw człowieka, w tym praw pracowniczych (np. zjawisko mobbingu),
- praktyk korupcyjnych,
- niezgodności z przepisami podatkowymi,
- nieuczciwej konkurencji.

Zgodnie z art. 18 rozporządzenia 2020/852 spełnienie minimalnych gwarancji osiąga się poprzez wypracowanie i stosowanie przez przedsiębiorstwo procedur, które mają zapewnić przestrzeganie Wytycznych OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych oraz Wytycznych ONZ dotyczących biznesu i praw człowieka, w tym zasad i praw określonych w ośmiu podstawowych konwencjach wskazanych w Deklaracji Międzynarodowej Organizacji Pracy dotyczącej podstawowych zasad i praw w pracy oraz zasad i praw określonych w Międzynarodowej Karcie Praw Człowieka. Do tych procedur zaliczają się również dobre praktyki w zakresie zarządzania, stosunków pracowniczych, wynagrodzenia dla osób zatrudnionych i przestrzegania przepisów prawa podatkowego. Przyjęto założenie, że przedsiębiorstwa, stosując te procedury, będą tym samym przestrzegać zasady „nie czyn poważnych szkód”, o której mowa w Zawiadomieniu Komisji z 2 lutego 2021 r.¹⁰

Wypełnienie minimalnych gwarancji jest warunkiem koniecznym do zakwalifikowania danej działalności gospodarczej jako zrównoważonej środowiskowo. Wskazuje się przy tym na istnienie co najmniej dwóch przesłanek świadczących o niespełnieniu przez przedsiębiorstwo minimalnych gwarancji. Są to sytuacje, w których:

¹⁰ Zawiadomienie Komisji – Wytyczne techniczne dotyczące stosowania zasady „nie czyn poważnych szkód” na podstawie rozporządzenia ustanawiającego Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (2021/C 58/01).

1. Przedsiębiorstwo nie ustanowiło odpowiednich procedur należytej staranności (*due diligence*) w zakresie praw człowieka, tak jak to określono w Wytycznych ONZ i OECD dla przedsiębiorstw wielonarodowych.

2. Istnieją wyraźne oznaki, że spółka nie wdraża procedur należytej staranności, co skutkuje łamaniem praw człowieka. Podkreśla się, że dane dotyczące naruszeń powinny pochodzić ze źródeł o wysokim poziomie niezależności i bezstronności.

Warto dodać, że procedury należytej staranności w zakresie zrównoważonego rozwoju są przedmiotem projektu dyrektywy w sprawie należytej staranności w zakresie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw (CSDDD, *Corporate Sustainability Due Diligence Directive*)¹¹. W projekcie tym zakłada się, że aby utworzyć efektywny system należytej staranności, przedsiębiorstwo powinno:

- opracować polityki z zakresu należytej staranności (np. poprzez ustanowienie Kodeksu dla Dostawców);
- zidentyfikować faktyczne lub potencjalne negatywne skutki dla praw człowieka i środowiska (np. poprzez przeprowadzenie badania istotności);
- zapobiegać potencjalnym skutkom lub je łagodzić;
- zakończyć lub zminimalizować rzeczywiste skutki;
- ustanowić i utrzymywać procedury zgłaszania naruszeń;
- monitorować skuteczność polityki i środków należytej staranności;
- publicznie informować o istnieniu należytej staranności (np. poprzez uwzględnienie tego zagadnienia z danymi opisowymi i liczbowymi w raporcie ESG)¹²¹³.

Zgodnie ze wspomnianym już art. 8 rozporządzenia (UE) 2020/852 przedsiębiorstwo raportujące informacje na temat zrównoważonego rozwoju zobligowane jest do ujawnienia w szczególności następujących informacji:

- udziału procentowego ich obrotu pochodzącego z produktów lub usług związanych z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo;

¹¹ *Corporate sustainability due diligence. Fostering sustainability in corporate governance and management systems*, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en (dostęp: 22 VI 2023).

¹² E – Środowisko (ang. *environmental*), S – Społeczna odpowiedzialność (ang. *social responsibility*) i G – Ład korporacyjny (ang. *corporate governance*).

¹³ A. Gazda, *Raport na temat Minimalnych Gwarancji (Minimum Safeguards) w Taksonomii UE opublikowany*, Materiality, 16 VIII 2022, <https://pl.materiality.pl/raport-na-temat-minimalnych-gwarancji-minimum-safeguards-w-taksonomii-ue-opublikowany/> (dostęp: 2 X 2022).

– udziału procentowego ich nakładów inwestycyjnych (CapEx) oraz wydatków operacyjnych odpowiadających aktywom lub procesom związanym z działalnością gospodarczą, która kwalifikuje się jako zrównoważona środowiskowo (OpEx).

Szczegółowe metody wyliczenia tych wskaźników zawiera Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2178 z dnia 6 lipca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 przez sprecyzowanie treści i prezentacji informacji dotyczących zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej, które mają być ujawniane przez przedsiębiorstwa podlegające art. 19a lub 29a dyrektywy 2013/34/UE, oraz określenie metody spełnienia tego obowiązku ujawniania informacji¹⁴. Metody te wyjaśnione są w załączniku I do tego rozporządzenia. Jednocześnie w załączniku tym obliguje się przedsiębiorstwa do ujawnienia przyjętych przez przedsiębiorstwo zasad rachunkowości, które mają wskazać sposób ustalenia kwot ujętych w formułach obliczeniowych.

Bardzo ważnym aktem prawnym powiązany z dyrektywą CSRD jest również Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2139 z dnia 4 czerwca 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852¹⁵. Wskazano w nim techniczne kryteria kwalifikacji służące określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu oraz wnosząca istotny wkład w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych określonych w rozporządzeniu (UE) 2020/852.

Techniczne kryteria kwalifikacji ustanowione w treści rozporządzenia:

¹⁴ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2178 z dnia 6 VII 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 przez sprecyzowanie treści i prezentacji informacji dotyczących zrównoważonej środowiskowo działalności gospodarczej, które mają być ujawniane przez przedsiębiorstwa podlegające art. 19a lub 29a dyrektywy 2013/34/UE, oraz określenie metody spełnienia tego obowiązku ujawniania informacji (Dz. Urz. UE L 443/9 z 10 XII 2021).

¹⁵ Rozporządzenie delegowane Komisji (UE) 2021/2139 z dnia 4 VI 2021 r. uzupełniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2020/852 poprzez ustanowienie technicznych kryteriów kwalifikacji służących określeniu warunków, na jakich dana działalność gospodarcza kwalifikuje się jako wnosząca istotny wkład w łagodzenie zmian klimatu lub w adaptację do zmian klimatu, a także określeniu, czy ta działalność gospodarcza nie wyrządza poważnych szkód względem żadnego z pozostałych celów środowiskowych (Dz. Urz. UE L 442/1 z 9 XII 2021).

– określają najistotniejsze potencjalne wkłady w realizację danego celu środowiskowego, z poszanowaniem zasady neutralności technologicznej i z uwzględnieniem krótko- i długoterminowych skutków danej działalności gospodarczej;

– określają minimalne wymogi, które należy spełnić, aby uniknąć poważnej szkody dla któregośkolwiek z odnośnych celów środowiskowych, z uwzględnieniem krótko- i długoterminowych skutków danej działalności gospodarczej;

– są ilościowe i w miarę możliwości określają progi lub mają charakter jakościowy;

– w stosownych przypadkach opierają się na unijnych systemach oznakowania i certyfikacji, unijnych metodach oceny śladu środowiskowego oraz unijnych systemach klasyfikacji statystycznej, oraz uwzględniają wszelkie odpowiednie obowiązujące ustawodawstwo Unii.

Do ważnych regulacji powiązanych z dyrektywą UE/2494/2022 należy również zaliczyć Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące sprawozdawczości w zakresie informacji niefinansowych: Suplement dotyczący zgłaszania informacji związanych z klimatem (2019/C 209/01)¹⁶. Komunikat ten zawiera niewiążące wytyczne i przez to nie tworzy nowych zobowiązań prawnych. Jest on swego rodzaju wykładnią dyrektywy UE/95/2014 w zakresie ujawniania informacji związanych z klimatem. Komisja Europejska dodała, że przedsiębiorstwa korzystające z niniejszych wytycznych mogą się także opierać na międzynarodowych, unijnych lub krajowych zasadach ramowych oraz że opracowanie to nie stanowi standardu technicznego i ani sporządzający oświadczenia na temat informacji niefinansowych, ani żadna inna strona – działająca w imieniu sporządzającego lub w inny sposób – nie powinni powoływać się na zgodność oświadczeń na temat informacji niefinansowych z jego treścią.

Należy w tym miejscu podkreślić, że według Komisji Europejskiej celem raportowania taksonomicznego nie jest jedynie publikowanie wymaganych danych, ale zadbanie, aby ich wartości były akceptowalne dla adresatów, którym udostępniane są te dane. Pierwotnie celem KE było ujawnienie stosownych informacji inwestorom, ale wraz z rozwojem raportowania kwestii środowiskowych, społecznych i odnoszących się do zarządzania (ESG) krąg zainteresowanych „informacjami

¹⁶ Komunikat Komisji – Wytyczne dotyczące sprawozdawczości w zakresie informacji niefinansowych: Suplement dotyczący zgłaszania informacji związanych z klimatem (2019/C 209/01) (Dz. Urz. UE C 209/1 z 20 VI 2019).

taksonomicznymi” znacznie się rozszerzył. Jak można wnosić, przedsiębiorstwa zobligowane do raportowania zrównoważonego rozwoju, w tym informacji na temat łańcucha wartości, budując strukturę dostawców, będą uwzględniać dane dotyczące zrównoważonego rozwoju publikowane przez inne spółki. Zakłada się również, że powszechna dostępność tego typu danych powinna wytworzyć presję ze strony konsumentów, którzy w swoich decyzjach zakupowych w coraz większym stopniu kierować się będą celami środowiskowymi i związanymi z klimatem. Na marginesie warto wspomnieć, że publikowane dane z tego obszaru będą przedmiotem tzw. audytu następczego. Co oznacza, że przedsiębiorstwo, publikując nadmiernie optymistyczne dane, będzie budować bazę porównawczą, co w kolejnych okresach będzie weryfikowane. Dlatego przedsiębiorstwa, przygotowując „informacje taksonomiczne”, muszą dążyć do maksymalnie wysokiego poziomu wiarygodności i kompletności ujawnianych danych.

Podsumowanie

Nowo wprowadzony system regulacji dotyczący informacji na temat zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw wychodzi naprzeciw aktualnym wyzwaniom, przed którymi stoi społeczeństwo i gospodarka krajów członkowskich UE. System ten jest niezwykle złożony co do treści przepisów, które zawarte są wielu powiązanych ze sobą aktach prawnych. To sprawia, że respektowanie ustanowionych regulacji jawi się jako zadanie bardzo trudne.

Niezależnie od tego faktu należy uznać, że zarówno ogólne, jak i szczegółowe założenia nowego systemu raportowania przedsiębiorstw znajdują mocne uzasadnienie. W szczególności zasadne jest rozszerzenie zakresu podmiotowego jednostek objętych obowiązkiem raportowania zrównoważonego rozwoju, w tym rozciągnięcie go na małe i średnie przedsiębiorstwa, które są notowane na rynkach regulowanych UE. Przedsiębiorstwa z sektora MŚP dominują w gospodarce UE, stąd ich wpływ na otoczenie społeczne i środowiskowe jest oczywisty. Można sądzić, że wspólne w UE standardy sprawozdawczości zrównoważonego rozwoju znacznie zwiększą porównywalność informacji i tym samym trafność i efektywność alokacji zasobów. Wspólne standardy umożliwią opracowanie bardziej porównywalnych i wiarygodnych wskaźników zrównoważonego rozwoju, prawidłowej oceny ryzyka związanego ze

zrównoważonym rozwojem i monitorowanie tego ryzyka. Wprowadzenie nowych ram raportowania pomoże rozwiązać wiele problemów związanych z konfliktami pomiędzy stosowanymi obecnie standardami oraz z istnieniem luk w systemie sprawozdawczości i braku porównywalności danych dotyczących zrównoważonego rozwoju.

Generalnie można stwierdzić, że nowa dyrektywa CSRD jest mocnym wsparciem w procesie zrównoważonego rozwoju gospodarczego i społecznego państw członkowskich UE. Zmiany przez nią wprowadzone niestety będą kosztowne, ale są nieuniknione, jeśli UE chce osiągnąć swoje cele środowiskowe, klimatyczne i społeczno-gospodarcze.

Powiązany z dyrektywą CSRD system „taksonomii” jest jednym z kluczowych narzędzi tworzenia wspólnych ram do zrównoważonych działań i praktyk inwestycyjnych. System ten może przynieść inwestorom wiele korzyści. Po pierwsze, system „taksonomii” może skutecznie ograniczyć zjawisko *greenwashingu* poprzez standaryzację ujawniania informacji na temat zrównoważenia środowiskowego. Może przez to nastąpić zmniejszenie ryzyka inwestowania w wątpliwie zrównoważone aktywa lub ograniczenie nieuczciwej konkurencji ze strony przedsiębiorstw z otoczenia. Po drugie, system „taksonomii” może przyczynić się do zwiększenia transparentności poszczególnych rynków, co zapewne wpływa pozytywnie na koszty przygotowania projektów inwestorskich. „Taksonomia” daje ponadto inwestorom większą możliwość wykazania zrównoważonego charakteru swoich portfeli, w tym skutecznego oznaczania zrównoważonych produktów inwestycyjnych. Po trzecie, cechą charakterystyczną tego systemu jest wysoki stopień szczegółowości kryteriów technicznych i poprzez określenie wymaganych progów ilościowych ujednotolica wskaźniki stosowane przez przedsiębiorstwa przy ocenie ich rozwoju i wpływie na otoczenie.

Niemniej system „taksonomii” unijnej stoi przed zasadniczymi wyzwaniami, którym należy sprostać, aby można było ją powszechnie wdrożyć. Jej najważniejsza zaleta, którą są inkluzywna wizja zrównoważonego rozwoju oraz wysoki poziom szczegółowości i rygorystyczności stosowanych kryteriów technicznych, jest jednocześnie jej słabą stroną. W szczególności weryfikacja zgodności z kryteriami „braku znaczących szkód” i „minimalnych gwarancji” w obszarze standardów społecznych i środowiskowych może być szczególnie kosztowna, zwłaszcza w przypadku przedsiębiorstw spoza UE lub małych przedsiębiorstw. Ponadto brak danych lub ich niska jakość niezwykle utrudnią weryfikację kryteriów technicznych, co w najlepszym przypadku może oznaczać

wykorzystanie danych szacunkowych, a w najgorszym – nieklasyfikowanie inwestycji lub działań jako zrównoważonych ze względu na brak informacji. Skutki takiego ewentualnego braku danych mogą być potęgowane niewystarczającą jakością ujawniania informacji niefinansowych przez przedsiębiorstwa. Oczywiście próba przeciwdziałania tej słabości zapewne zwiększy ponoszone przez przedsiębiorstwa koszty gromadzenia, przetwarzania oraz ujawniania danych zgodnie z wymaganiami systemu „taksonomii”.

Uzasadnione jest stwierdzenie, że unijna „taksonomia” pozytywnie wpisuje się w spójną wizję zrównoważonego rozwoju w UE, zapewnia bowiem jednolity system dla wszystkich państw członkowskich. Pozwala to uniknąć współistnienia różnych krajowych definicji i praktyk zrównoważonego rozwoju w UE, stanowienia nieprzejrzystych przepisów krajowych i stosowania zasad oznaczania produktów jako zrównoważone, co mogłoby prowadzić do fragmentacji rynków czy też stanowić barierę dla europejskich inwestycji transgranicznych.

EUROPEAN UNION DIRECTIVE 2464/2022 ON INFORMATION ON SUSTAINABLE BUSINESS AND THE EUROPEAN COMMISSION'S "TAXONOMY" REGULATIONS – ASSUMPTIONS AND OBJECTIVES

Summary

In December 2022, Parliament and the Council of the European Union adopted the Directive on Corporate Sustainability Reporting EU/2022/2464. This directive is linked to a number of European Commission regulations enacted between 2019 and 2022, primarily concerning environmental and climate issues. The full implementation of the provisions of these new pieces of legislation into practice, due to their great complexity and voluminosity, appears to be a difficult process and one that requires considerable effort, not only organisational but also financial, from the companies covered.

This study aims to present the objectives and goals of Directive EU/2022/2464 and its associated regulations, and to evaluate these legal acts. As a result of these discussions, it has been established that the newly introduced regulatory system for corporate sustainability information meets the current challenges facing the societies and economies of EU member states. The system is extremely complex in terms of the content of its provisions, which makes compliance with the established regulations appear to be a very difficult task.

Linked to Directive EU/2022/2464, the 'taxonomy' system is one of the key tools for creating a common framework for sustainable investment activities and practices. This system can bring many benefits to investors. Indeed, it can effectively reduce greenwashing by standardising the disclosure of environmental sustainability

information. It can reduce the risk of investing in questionably sustainable assets or limit unfair competition from surrounding companies. A system of 'taxonomies' may also contribute to increasing the transparency of individual markets, which arguably has a positive impact on the cost of preparing investor projects. The introduction of a 'taxonomy' into the practice of companies involves an increase in the costs of data collection, processing and disclosure as required by this system.

Keywords: non-financial reporting – sustainability – taxonomy – greenwashing

BIBLIOGRAFIA

- Corporate sustainability due diligence. Fostering sustainability in corporate governance and management systems*, https://commission.europa.eu/business-economy-euro/doing-business-eu/corporate-sustainability-due-diligence_en (dostęp: 22 VI 2023).
- European Sustainability Reporting Standards*, <https://www.efrag.org/News/Project-579/EFrag-publishes-today-the-last-PTF-ESRS-Cluster-Working-Paper> (dostęp: 15 I 2023).
- Gazda A., *Raport na temat Minimalnych Gwarancji (Minimum Safeguards) w Taksonomii UE opublikowany*, Materiality, 16.08.2022, <https://pl.materiality.pl/raport-na-temat-minimalnych-gwarancji-minimum-safeguards-w-taksonomii-ue-opublikowany/> (dostęp: 2 X 2022).
- Piotrowski S., *Ochrona konsumentów i rynku w kontekście zjawiska greenwashingu – stan obecny i kierunek reform w unii europejskiej*, w: *Koncepcja zrównoważonego rozwoju w ekonomii, finansach i zarządzaniu*, pod red. R. Kamińskiego, Poznań 2023, s. 363–380.
- Śnieżek E., Krasodomska J., Szadziewska A., *Informacje niefinansowe w sprawozdawczości biznesowej przedsiębiorstw*, Łódź 2018.

PIOTR MARCINIAK*

Five key differences between chambers of commerce in United Kingdom, Belgium and Poland

Introduction

Chambers of commerce are business corporations associating natural and legal persons involved in a variety of economic activities. They can focus on trade, industry, services, crafts, agriculture, etc., or be organized regionally and addressed to all local enterprises. They are non-profit organizations of a dual nature: they represent businesses before public administrations and provide services for companies. In some countries, they can also perform legal and administrative functions. They can be established under private or public law.

Depending on how a chamber was established, it is assigned to the continental or Anglo-Saxon model. However, the diversity in how nations implement these models leads to either large or small differences between chambers in terms of a range of legal regulations, the scope and type of tasks performed by the chambers, whether membership is required, the principles of their financing, or relations with public institutions. As a result, most authors distinguish a mixed model, which includes all cases where there are elements that go beyond the “pure” continental or Anglo-Saxon model.¹ The list of mixed “countries” varies between studies.²

* Piotr Marciniak, dr, Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, e-mail: p.marciniak@inp.pan.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4201-9311>.

¹ Typical example: public law established a chamber of commerce without obligatory membership.

² M. Pilgrim, R. Meier, *National Chambers of Commerce: A Primer on the Organization and Role of Chamber System*, Washington 1995, p. 6; D. Sack, *European Chambers of Commerce*

Objective (research question). It should be checked whether the differences between chambers of commerce observed in selected countries are significant enough to justify the thesis that the current taxonomy does not sufficiently address them and therefore probably requires extension or change? Of course, such a project requires additional studies dedicated to the continental model, as well as to the various chambers in non-European countries, which are usually listed within the mixed model. Local and national researchers should be included in this analysis to avoid errors.³ This way of work Five key differences between chambers of commerce in United Kingdom, Belgium and Poland be the foundation of a new taxonomy that better describes the exciting and extremely diverse world of chambers of commerce. It is also important to consider the views of different sized enterprises and industries that engage with governments and legislators and implement important and diverse socio-economic tasks.

The research is based on comparative legal and dogmatic analysis grounded in historical and teleological references.

1. Legal framework for the establishment of chambers

M. Pilgrim and R. Meier state that under the Anglo-Saxon model “there is no specific legislation regulating chambers” and these organizations “must adhere to local laws of incorporation where they are registered”. But when we compare chambers established within this model in various countries, we find that this is not completely true. The legal basis for establishing chambers of commerce is different in each of the countries discussed. There seem to be three main options: (1) detailed act, (2) general regulation concerning the rules of using the name and (3) lack of any regulation.

The first option can be found in Poland, where the legal framework of private law business organizations is broad and, as a result, complicated. The most important for this study is the Chambers Commerce Act.⁴ It contains 16 articles that specify the rules for the creation of the chambers

in Comparison. Introduction, in: *Chambers of Commerce in Europe: Self-Governance and Institutional Change*, ed. idem, Cham 2021, p. 6 and V.I. Fedotov, *Organizational and Legal Models of Chambers*, Washington 2007, pp. 5–6, 50, 55.

³ This extremely constructive approach was applied by D. Sack, *op. cit.*

⁴ Ustawa z dnia 30 V 1989 r. o izbach gospodarczych (Dz.U. 1989 Nr 35, poz. 195 ze zm.).

and how they function. It also establishes the National Chamber of Commerce, which is, however, not an umbrella organization for the chambers.⁵ Chambers of crafts, in turn, are established on the basis of the Crafts Act.⁶ Due to their nature, however, they have a special privilege – the authority to conduct and confirm the results of qualification examinations in the field of craft professions.⁷ Consequently, they also provide information on entering the above-mentioned qualifications into the CEIDG (Central Register and Information on Economic Activity).⁸ There are also other business environment organizations which are not chambers of commerce. The most important of these are organizations established under the Employers' Organizations Act⁹ and associations based on the Professional Association of Certain Business Entities Act.¹⁰ Their principles and status are in general similar to the framework within which chambers of commerce operate.¹¹ Therefore, further considerations refer only to chambers of commerce.

The second option is typical for the UK. The British Company and Business Names Act¹² contains 5 articles that define only the conditions for a company or business's use of the expression "chamber of commerce", its Welsh equivalent "siambr fasnach" and possible alternatives of these names.

The third option can be found in Belgium, where chambers of commerce are not regulated by dedicated act. Chambers in Belgium function as voluntary associations of entrepreneurs, which is outlined in their statutes.¹³

⁵ Its art. 11 states that membership is voluntary both for chambers and any other economic and social organizations focused on economic development. A classical umbrella organization associates all chambers of commerce in a country and only these.

⁶ Ustawa z dnia 22 III 1989 r. o rzemiośle (Dz.U. 2020, poz. 2159), hereinafter "Crafts Act".

⁷ Article 11(2), 3 and 3a of the Crafts Act.

⁸ Article 44(3c). Ustawa z dnia 6 III 2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (Dz.U. 2018, poz. 647 ze zm.).

⁹ Ustawa z dnia 23 V 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. 1991 Nr 55, poz. 235 ze zm.).

¹⁰ Ustawa z dnia 30 V 1989 r. o samorządzie zawodowym niektórych podmiotów gospodarczych (Dz.U. 1989 Nr 35, poz. 194 ze zm.).

¹¹ More: P. Marciniak, *Sektorowy model samorządu gospodarczego. Założenia i perspektywa wprowadzenia w Polsce*, Warszawa 2023, pp. 255–284.

¹² Company and Business Names (Chamber of Commerce, Etc.) Act 1999 Chapter 19.

¹³ E.g. *Chambre de Commerce et industrie du Brabant Wallon* statute explains in the headline that this chamber is a non-profit association (Fr. *Association Sans But Lucratif*): <https://www.>

It is worth noting that both in Poland and Belgium there are entities that use the term “chamber of commerce” in their name, but do not meet the above requirements. In Poland, they can be registered, because this term is not legally reserved for entities established based on the Polish Chambers of Commerce Act.¹⁴ In Belgium there are several small industry chambers that exist outside of the main network.

The question arises as to whether countries with an act dedicated to chambers of commerce should be considered as having a mixed model? D. Sack suggests putting all cases in which there are elements that go beyond the “pure” continental or primarily Anglo-Saxon model as part of a mixed model. In his opinion, most chambers are now hybrid. He includes Poland in this group because of the existence of the above-mentioned regulation, which also established the National Chamber of Commerce (KIG).¹⁵ However, this argument is debatable. The creation of Polish chambers and the building of mutual relations between them is completely voluntary. The regulations in force should be regarded as an extension of the law on associations, which defines a special category of associations addressed to entrepreneurs. Finally, Polish chambers do not perform any administrative law tasks of an authoritative nature and their catalog of non-authoritative public law tasks is very limited.¹⁶ The above-mentioned features are in line with the purely private law model of chambers. There are notable exceptions with two active public law chambers in Poland: agricultural chambers¹⁷ and the Polish Chamber of Insurance.¹⁸ Membership in

ejustice.just.fgov.be/cgi_tsv/tsv_rech.pl?language=fr&btw=0407766026&liste=Liste (accessed: 1 I 2023).

¹⁴ E.g. the Polish Chamber of Digital Broadcasting is legally an employers’ union, not a chamber, and thus works on the basis of the Employers’ Organizations Act – Ustawa z dnia 23 V 1991 r. o organizacjach pracodawców (Dz.U. 2022, poz. 97): <http://pirc.org.pl/> (accessed: 1 I 2023).

¹⁵ D. Sack, op. cit., pp. 6–10; P. Bernhagen, *Chambers of Commerce as Political Actors: Theoretical Perspectives on Their Organisation and Influence*, in: *Chambers of Commerce in Europe...*, p. 31.

¹⁶ Such administrative tasks can be transferred to chambers of commerce in Poland on the basis of Article 5 (3) of the Chambers of Commerce Act, but this has never been used. A few public services (e.g. issuing certificates of origin and ATA carnets) are provided for by the KIG under Article 12 of the above act. More: P. Marciniak, op. cit., pp. 169–170, 259, 493–506.

¹⁷ Established by the Agricultural Chambers Act – Ustawa z dnia 14 XII 1995 r. o izbach rolniczych (Dz.U. 2022, poz. 183).

¹⁸ Established by the Insurance Activity Act – Ustawa z dnia 22 V 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej (Dz.U. 2015, poz. 1206 ze zm.), which was later replaced by

them is mandatory for certain entities but their position and tasks are very limited. The Polish legislator did not establish other chambers in the public law model. This situation means that they should be treated as an exception to the general principle of the private law nature of chambers of commerce in Poland. They are therefore excluded from further discussions.

As shown above, the scope of statutory regulation in countries where private law chambers operate may differ. In extreme cases, the creation of chambers does not require the existence of dedicated laws. However, as can be seen in Belgium, the absence of such laws does not necessarily ensure real freedom to create new chambers. One may be tempted to say that it is the existence of a law guaranteeing the freedom to create new chambers that may constitute an interesting and important safeguard for the freedom of association of entrepreneurs in chambers of commerce. This is the freedom that lies at the heart of the Anglo-Saxon model. Therefore, it should be recognized that the mere existence of a law dedicated to chambers is not a sufficient criterion to place a country in the mixed model category. More important criteria are the rules for establishing chambers, their membership rules and the catalog of public tasks.

2. Form and legal personality of chambers of commerce

Chambers in the Anglo-Saxon model are private law organizations, but their legal form may vary. The simplest situation is in Poland. The Chambers of Commerce Act defines a specific form of association for organizations of entrepreneurs. As noted above, Belgian chambers also function as associations. In both countries, the chambers are corporations with legal personality, founded and controlled by interested entrepreneurs. They have typical association bodies: a management board, a supervisory body and a general assembly. Depending on needs, they may create additional corporate bodies, task forces or local branches. They can also associate in other organizations.¹⁹ Chambers are

the Insurance and Reinsurance Activity Act – Ustawa z dnia 11 IX 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. 2015, poz. 1844 ze zm.). More: P. Marciniak, *op. cit.*, pp. 264–272.

¹⁹ Chambers may join various national or international organizations, not only an umbrella organization (if such exists).

registered in Poland in The National Court Register²⁰ and in Belgium in The Central Business Register.²¹

In the UK, the situation is different. As already mentioned, the UK Business and Company Names Act regulates only the use of the name “chambers of commerce” and similar names. Under the Act, the registration of such a name must be approved by the Secretary of State (Article 1), who must consult the British Chambers of Commerce or the Scottish Chambers of Commerce, respectively (Article 2 in conjunction with 4). British regulations do not define the legal form in which chambers may operate. However, the two above-mentioned national organizations and the best-known and most frequently cited British chambers usually exist as limited liability companies (Ltd.).²² But this is probably not the complete picture. For example, the Brentford Chamber of Commerce in West London looks like an association.²³

3. Does national network exist?

Apart from the legal form, it is worth taking a closer look at the relations between the chambers. The concept of building a network of chambers of commerce is native to public law systems. The most common structure in the continental model is formed by several regional (or local) chambers and their one national representation, usually called an umbrella organization.²⁴ Since this system is established by public

²⁰ Krajowy Rejestr Sądowy: <https://www.gov.pl/web/sprawiedliwosc/krajowy-rejestr-sadowy> (accessed: 22 IX 2023).

²¹ In Flemish – *Kruispuntbank van Ondernemingen*: <https://economie.fgov.be/nl/themes/ondernemingen/kruispuntbank-van> or in French – *Banque-Carrefour des Entreprises*: <https://economie.fgov.be/fr/themes/entreprises/banque-carrefour-des> (accessed: 22 IX 2023).

²² E.g. Lord Heseltine, *No stone unturned: Chamber of Commerce – International Comparisons*, London 2012, p. 15. See also: British Companies House webpage lists 246 active companies with “chamber of commerce” in its name: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a78f9d9ed915d0422066d34/12-1214-no-stone-unturned-chambers-of-commerce-international-comparisons.pdf> (accessed: 10 XI 2023).

²³ E.g. Brentford Chamber of Commerce: http://brentfordchamber.org/about-brentford-chamber-of-commerce/constitution/?option=com_docman&view=document&alias=59-constitution17&category_slug=governance-and-general&Itemid=281 (accessed: 18 XII 2022).

²⁴ This typical structure of chambers can be found e.g. in Germany. On the regional level, there are 79 *Industrie- und Handelskammer (IHK)*, which on the national level are represented by their association *Deutsche Industrie- und Handelskammertag e. V. (DIHK)*.

law, the relationship between regional chambers and their obligatory association in a national structure is clear and indisputable.

In contrast, in private law systems, in which membership is voluntary for entrepreneurs and chambers are fully controlled by them, the decision to associate at national level is generally (and rather should be) voluntary. However, there are a variety of practices in the countries under review.

Belgium has the best example of a network of chambers in private law systems. Accredited chambers of commerce are members of the Federation of Belgian Chambers of Commerce²⁵ (FBCC), which is an umbrella organization both for local and foreign chambers. They represent more than 23,000 companies, which together account for 60% of the private employment sector and 90% of exports.²⁶ The accreditation is a keyword for this unique system. It is based on 12 principles which ensure the professional and quality execution of tasks. These principles are:

- Membership,
- Political neutrality,
- Economic partner,
- Core missions of a chamber,
- Financial stability,
- Independence,
- Corporate governance,
- The name “Chamber of Commerce”,
- Territoriality and collaboration with other chambers,
- Corporate social responsibility,
- Communication,
- Internal quality control.

Collectively, the DIHK represents the interests of companies from all sectors and sectors of the economy that are transferred to it by IHK. “The spectrum of opinions on the various economic policy issues is as diverse as the business landscape in Germany”: <https://www.dihk.de/en/about-us/who-we-are> (accessed: 10 XI 2023).

²⁵ In Belgium, these are called both *Federatie van Belgische Kamers van Koophandel* (Dutch) or *Fédération des Chambres de Commerce belges* (French), so for this study they will be named FBCC (English translation). <https://belgianchambers.be/en/about-the-federation/> (accessed: 18 XII 2022).

²⁶ *Federatie van Belgische Kamers van Koophandel, Onze internationale handel versterken. Prioriteiten voor de verkiezingen 2019*, p. 3, <https://belgianchambers.be/wp-content/uploads/2020/05/Memorandum-2019-Federatie-van-Belgische-Kamers-van-Koophandel.pdf> (accessed: 8 I 2023).

At the beginning of 2023, the group of associated, accredited chambers include 13 local and 37 foreign chambers (focused on bilateral trade promotion between Belgium, Luxemburg and the countries where such bilateral chambers are established). They all form a two-level network: derived from the continental model, but in Belgium formed voluntarily.²⁷ The situation in Belgium prompts two questions. (1) How was such a complete system built? (2) Are there any local chambers operating outside the system?²⁸

The answer to the first question can be found in part in the history of chambers. In the 19th century, they were public organizations. In 1875 the government abolished this system. Traders and businessmen reacted in the same year by setting up commercial associations (also called chambers of commerce), as well as their national federation. The current accreditation program was launched in 1998 for local chambers and in 2004 for foreign chambers.²⁹ FBCC cooperates with FPS Economy³⁰ and is entitled to issue certificates of origin.³¹ Moreover, the name "chamber of commerce" is subject to private law protection registered by the FBCC as a trademark. These developments contribute to close and non-competitive cooperation.³²

But the second question is more interesting. The official position of the Federation assumes that the existing 13 local chambers cover the entire country and no new chambers can be established in Belgium. Because of the rules adopted (including the registration of the name "chamber of commerce" as a trademark), and despite the private law nature of the system, the Belgian network considers that chambers that have not received accreditation cannot (or at least should not) operate

²⁷ See: <https://belgianchambers.be/en/the-chambers-of-commerce/> (accessed: 18 XII 2022).

²⁸ It seems that there are no contraindications to the creation of further foreign chambers.

²⁹ See: <https://belgianchambers.be/en/about-the-federation/history-of-the-chambers/> (accessed: 18 XII 2022).

³⁰ Federal Public Service of Belgium (know also as FPS Economy) was created in 2002 as a plan to modernize federal economic administration. More: <https://economie.fgov.be/en> and <https://economie.fgov.be/en/file/6231/download?token=yfr9cGSy> (accessed: 8 I 2023).

³¹ Both certificates and support of foreign trade affect the high membership rate of companies in chambers, especially those oriented towards exports. See also: <https://belgianchambers.be/en/the-chambers-of-commerce/> (accessed: 18 XII 2022).

³² The areas of activity of local chambers do not overlap.

in the country.³³ But in a private law system, where there are no legal norms describing the process of establishing a chamber of commerce, everyone seems capable of setting up a new one. The FBCC is aware of this possibility and the existence of small, mostly industrial chambers. The Federation does not take legal action against them, because it does not perceive them as competing associations.³⁴

Cooperation between British chambers is not so structured; the network is much smaller and selective. As of January 2023, there are two network hubs in UK: the British Chambers of Commerce (BCC) with 53 members³⁵ and the Scottish Chambers of Commerce (SCC) with 26 members³⁶ (Northern Ireland Chamber of Commerce and Industry acts as a regional chamber and does not have network members³⁷). Both hubs bring together only about 10% of all chambers of commerce in the UK. According to Lord Heseltine, in 2012 there were 51 local chambers affiliated with British Chambers of Commerce (BCC), acting as an umbrella body. At the same time, 500–600 local and 63 overseas chambers were not affiliated.³⁸

The British accreditation system is also more modest than its Belgian counterpart. For example, the BCC requires member chambers to be:

- an independent SME,
- a non-profit organization,
- a private limited company,
- owned by its members,
- committed to supporting UK business.³⁹

The chambers are independent of each other and the BCC. They are also quite different because of the fields of operation, the scope of their services and their budgets. But there are also similarities – as in Belgium – because affiliated chambers deliver export services on

³³ This statement can be found on Belgian Chambers webpage: “No new Chambers of Commerce can be set up in Belgium. The 13 existing Chambers operate throughout the whole of Belgium and have a mandate from the FPS Economy for the issuing of certificates of origin.” <https://belgianchambers.be/en/the-chambers-of-commerce/> (accessed: 1 I 2023).

³⁴ This type of explanation was based on discussions with representatives of Belgian chambers.

³⁵ See: <https://www.britishchambers.org.uk/page/join-a-chamber> (accessed: 18 XII 2022).

³⁶ See: <https://www.scottishchambers.org.uk/our-network/> (accessed: 18 XII 2022).

³⁷ See: <https://www.northernirelandchamber.com/about/> (accessed: 18 XII 2022).

³⁸ Lord Heseltine, *op. cit.*, pp. 14, 16.

³⁹ *Ibidem.*

behalf of the UK Department for International Trade.⁴⁰ In fact, some British chambers work extensively with the government. B. Bennett noted that since the 1990s many chambers have become contractors or even “surrogates” of government, and in some cases received public funds. This fact weakened the ties of some organizations with their members and their willingness of companies to pay fees.⁴¹ The effect seems to be quite apparent – the number of enterprises belonging to the BCC network fell from 104,000 companies in 2012⁴² to 73,000 in 2023.⁴³

In Poland, the situation is unusual. The Chambers of Commerce Act, in addition to the provisions on the operational rules of the chambers of commerce, also established the National Chamber of Commerce (KIG). However, it is not a typical nationwide umbrella organization. It was established in 1989 in place of the Polish Chamber of Foreign Trade and took over its tasks and headquarters.⁴⁴ Its article 11.1 states that the membership of chambers of commerce in KIG is voluntary. But it also says that any other economic and social organizations whose subject of activity is to support economic development may also become KIG members. This significantly blurs the essence of the KIG and questions its possible umbrella character. In January 2023, among the 158 members of the KIG, there were 129 regional, industrial or bilateral chambers (which is approximately 29% of the 447 chambers currently registered in Poland⁴⁵). But they do not form a formal

⁴⁰ Lord Heseltine, *op. cit.*, p. 18 referred to “UK Trade and Investment” which was later (in July 2016) replaced by the Department for International Trade (<https://www.gov.uk/government/organisations/uk-trade-investment>, accessed: 10 II 2023). Just recently (on 7 II 2023) DIT was included to a new Department for Business and Trade (https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1134989/Making_Government_Deliver_for_the_British_People.pdf, p. 11, accessed: 10 II 2023).

⁴¹ B. Bennett, *Testing times for business partners in regional and local development: The past and future of chambers of commerce*, “Regions Magazine” 2011, no. 284, pp. 23–25.

⁴² 57% micro, 27% small, 12% medium and 4% big companies. Lord Heseltine, *op. cit.*, pp. 16–17.

⁴³ See: <https://www.britishchambers.org.uk/page/whats-a-chamber-of-commerce> (accessed: 27 I 2023).

⁴⁴ See: https://pl.wikipedia.org/wiki/Polska_Izba_Handlu_Zagranicznego; <https://kig.pl/o-kig/o-nas/historia/> (accessed: 27 I 2023).

⁴⁵ KIG’s members: <https://kig.pl/o-kig/czlonkostwo-w-kig/czlonkowie-kig/> (accessed: 8 I 2023). National Court Register (KRS): <http://www.krs-online.com.pl/izba-gospodarcza-fp-9.html> (accessed: 8 I 2023).

network nor fulfill any accreditation rules. As explained above, any business association can become a member of KIG.⁴⁶ At the same time, the KIG does not perform any public law tasks and objectively does not have a strong position in government and parliament relations. It is not even included in the group of six so-called “representative organizations” appointed to work in the Social Dialogue Council on the side of representatives of entrepreneurs.⁴⁷ It should be also noted that only 3–5% of Polish companies are members of any chamber.⁴⁸ One can conclude from these facts that there is no two-tier network of chambers in Poland.

An interesting effect of the existence of the KIG as an organization established by the Chambers of Commerce Act is the fact that in some international publications the Polish system is positioned within the mixed model, not the Anglo-Saxon one. This issue is raised by D. Sack, who, placing Poland in the mixed model, considered the existence of (1) the act regulating the procedure for appointing chambers and (2) the establishment of the KIG to be decisive.⁴⁹ It is an interesting point. But according to KIG’s unclear position, the short list of private-only tasks, and voluntary membership of various organizations, KIG does not play the role of an umbrella organization. It is in fact much weaker than Belgian and British federations described above. It should be clear that moving a country with private law chambers to the mixed model group should be based on the presence of elements characteristic of the continental model, like obligatory membership, a catalog of public law tasks or an important and obligatory position in the public consultation processes. The mere possibility of obtaining membership of the KIG should be regarded as far from sufficient.

⁴⁶ See: <https://kig.pl/o-kig/czlonkostwo-w-kig/jak-zostac-czlonkiem/> (accessed: 8 I 2023).

⁴⁷ The Social Dialogue Council (RDS) was established by the President of the Republic of Poland on October 22, 2015, pursuant to the Ustawa z dnia 24 VII 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. 2015, poz. 1240 ze zm.). Social Dialogue Council web page: <https://www.gov.pl/web/dialog/rada-dialogu-spolecznego3> (accessed: 18 XII 2022).

⁴⁸ 3% in R. Kmieciak, *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, “Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, no. 7, p. 72. 3–5% by Polish Press Agency (PAP) in 2016: <https://www.tvp.info/30794156/wszystkie-firmy-w-polsce-beda-musial-nalezec-do-powszechnego-samorzadu-gospodarczego> (accessed: 7 VI 2020).

⁴⁹ D. Sack, op. cit., pp. 6–10; P. Bernhagen, op. cit., p. 31.

4. Membership

Voluntary membership of enterprises is a general rule for private law chambers of commerce. This thesis is clear in the case of chambers of an associative nature. However, it may not be fully appropriate (or at least the same) for those that operate as limited liability companies (such as those in the UK). Intuitively, membership relates to associations, whereas in the case of Ltd, we first think about ownership or customer relations.

According to the previously cited data, there are a total of several hundred chambers of commerce in the UK. Based on a random review of their data, it can be assumed that they use at least two different legal forms. Some of them operate in the form of Ltd, while others seem to function as associations.⁵⁰ Since at least two legal forms appear to be used, two questions should arise: What is the difference between them? Why or when did chambers choose one of them? The British Company and Business Names Act cannot be relied on to respond, and since there is no need to comment on the company's membership rules in the association, the second option should be considered.

When analyzing an ordinary limited liability company, membership is not considered, but possible owner or client relationships should be. Indeed, the customer-focused narrative is visible on the websites of some chambers. They usually offer various paid subscription plans, packages and services.⁵¹ This corresponds with the essence of Ltd.⁵²

⁵⁰ The literature search conducted so far has not allowed studies to be identified that explain the various legal forms of British chambers and their internal organizational structure. In fact, most of the studies refer only to chambers that are members of umbrella organizations – i.e. Lord Heseltine, *op. cit.*

⁵¹ In fact, the term “subscription” is widely used on the webpages of these chambers, although it is sometimes masked as a “membership”. E.g.:

1. London Chamber of Commerce and Industry offers subscription at a cost related to the number of employees: <https://www.londonchamber.co.uk/what-we-offer/ways-to-join-us/premier-plus-membership/> (accessed: 15 I 2023).

2. Greater Birmingham Chambers of Commerce offers a set of different “membership fees and packages to purchase”, which differ in the catalog of benefits: <https://www.greaterbirminghamchambers.com/membership/membership-types-and-prices/> (accessed: 15 I 2023).

3. Liverpool Chamber of Commerce offers “connecting to (a) local business community and national business network” with a wide range of “membership types”, which are in fact also annual subscriptions. It also explains benefits for such “members”: <https://www.liverpoolchamber.org.uk/join-us/> (accessed: 15 I 2023).

⁵² Of course, chambers operating in the form of associations also provide services to businesses and apply different membership fees, based, for example, on the number of

But according to BCC accreditation rules, a chamber must be “owned by its members.”⁵³ In the case of a typical Ltd, ownership is based on shares, but this is not the case here. The Company House website referenced above describes them as a “Private Limited Company by guarantee without share capital, use of ‘Limited’ exemption” and lists in any case only 1 owner.⁵⁴ Perhaps for chambers of commerce the concept of ownership is implemented in a different way? Undoubtedly, members are represented in chamber committees and teams. Thus, having an impact on the way the chambers operate. It would be extremely interesting if British researchers described this “ownership” mechanism, considering the relatively frequent changes in the list of “members” of the chambers.

In comparison, the situation in Poland is quite clear. Apart from the typical association chambers of commerce, there are also several limited liability companies that provide services and sell products mainly to small enterprises. These Ltd sometimes offer shares to their customers to generate purchases primarily from “their” aggregator. Building lasting trade relations sometimes also includes the participation of such an Ltd in selected social consultations alongside chambers of commerce – thus suggesting their substitutability. However, in the light of the Polish regulations described above, such companies are not chambers.⁵⁵ In Poland, the line between chambers and a limited liability company is clear and indisputable. As already mentioned in part 2, the chambers in Belgium are associations as well.

employees or annual turnover. They also can and usually do provide preferential (lower) rates for access to training or conferences for their members compared to non-associated entities. However, the relationship between a company and an association or Ltd is generally of a different legal nature. Furthermore, since UK chambers use one of these options, there should be an important difference between them.

⁵³ See: <https://www.britishchambers.org.uk/page/whats-a-chamber-of-commerce> (accessed: 27 I 2023).

⁵⁴ Examples: <https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/02969659/persons-with-significant-control> and <https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/08763097/persons-with-significant-control> (accessed: 29 I 2023).

⁵⁵ E.g. The Inet Group offers a wide range of various services for around 200 members – local internet service providers. According to the national registry, it is a limited liability company controlled by a few (five) shareholders, but with the representation of “members” in its board. Source: <https://home.inet-group.eu/o-nas/>, <https://inet-group.eu/>, registry: <https://ekrs.ms.gov.pl/web/wyszukiwarka-kr/strona-glowna/index.html> (accessed: 15 I 2023)

It is worth noting that there is a wide discrepancy in the chambers' membership levels in the countries under review. As indicated in the section above, the highest membership level is in Belgium (60% of businesses), while in UK and Poland it is much, much lower.⁵⁶ One could conclude that the level of membership depends on both a country's historical traditions and the chambers' current situation. In addition, the scope and manner of fulfilling public law tasks by chambers can have a serious effect on the attractiveness or necessity of membership.⁵⁷

5. Sources of public law tasks

The main purpose of chambers of commerce in the Anglo-Saxon model is to protect and promote business. They have a dual role: (a) they support their members and (b) they represent business interests in relation to public administration, for which they can also provide consulting services. However, these chambers may also (c) carry out tasks assigned to them by the public administration.⁵⁸ Since public law tasks are optional for private law chambers, their possible existence, legal basis and scope may significantly distinguish chambers in the countries under review.⁵⁹

⁵⁶ There is usually a limited information about the number of active private law chambers and their members due to the lack of a collective register of entities associated in them. Calculations are also hampered by the fact that some companies, especially larger ones, are members of several chambers at the same time. A closer analysis of most published British and Polish data shows that the calculations are based only on data collected from some of the active chambers. The most complex and reliable information is provided only by the Belgian network.

⁵⁷ This relation is easy to observe in some countries in Asia, which V.I. Fedotov locates in a mixed model. In Pakistan, Bangladesh and Bhutan, entities planning import-export activities must have a Chamber of Commerce and Industry registration certificate, which is issued only to members. See: V.I. Fedotov, *op. cit.*, pp. 44–45.

⁵⁸ M. Pilgrim, R. Meier, *op. cit.*, p. 3. See also: D. Sack, *op. cit.*, p. 5; P. Bernhagen, *op. cit.*, pp. 25–26.

⁵⁹ The diversity of public law tasks (which include administrative ones) goes far beyond the scope of this study. Following the Pilgrim and Meier approach the discussion below, we focus only on tasks which may be assigned to the Anglo-Saxon chambers by public authorities or law. It should be noted that these tasks can take the form of: (a) soft, non-authoritative – including education, keeping registers, aid programs for entrepreneurs, etc. or (b) authoritative – connected with issuing administrative decisions. More: P. Marciniak, *op. cit.*, pp. 359–361, 493–506. An interesting description of the public and private tasks of chambers of commerce can also be found in: P.K. Zachar, *The Danube Chambers of Commerce Association's Activity for Recovering from the Economic Crisis and Increasing the Competitiveness of Enterprises in the Danube Region*, in: *New Approaches in*

The clearest situation is in Poland. Under Article 5(3) of the Chambers of Commerce Act, the Council of Ministers may entrust selected chambers with the performance of certain tasks reserved by law for the state administration. However, this explicit delegation has never been used. As already mentioned above, Article 12 is the basis for the KIG to provide a few public services (e.g. issuing certificates of origin and ATA carnets⁶⁰). In turn, chambers of crafts pursuant to Article 3(3) and 11(3) of the Crafts Act issue master's diplomas and apprentice certificates to persons who have passed examinations before the examination boards of these chambers.

There are no similar regulations in the other two countries. In Belgium, since 1998 the basis for outsourcing public tasks to chambers has been the accreditation system.⁶¹ The Federal Public Service of Belgium (also known as FPS Economy⁶²) is the most important partner for accredited chambers. They provide certificates of origin⁶³ and ATA carnets.⁶⁴ Chambers in Belgium focus mostly on international trade support.

Lord Heseltine, in describing private law chambers in UK, points out that they do not have their status enshrined in law, which is quite common in other countries. As a result, he states that chambers do not have delegated public functions, which results in no government supervision nor interference. But he notes that some chambers deliver export services on behalf of UK Trade and Investment.⁶⁵ A different picture is presented by R.J. Bennett, who describes 3 phases of chambers development in UK. In his opinion, the third phase, which has been ongoing since 1980, is characterized by an increasing level of cooperation (and partnership) between chambers and public administration. As a result, many chambers became key partners and contractors for government or even "surrogates" of government in some fields. On the financial level

a Complex World: International Relations, History and Social Sciences, eds. B. Biltsik, A. Marenko, N. Posta, P.K. Zachar, Budapest, 2014, pp. 111–113.

⁶⁰ See: <https://kig.pl/uslugi/karnety-ata-legalizacja-swiadectwa-pochodzenia-certyfikacja-dla-eksporterow/karnety-ata/#> (accessed: 24 IX 2023).

⁶¹ See: <https://belgianchambers.be/en/about-the-federation/history-of-the-chambers/> (accessed: 24 IX 2023).

⁶² See: <https://economie.fgov.be/en> (accessed: 24 IX 2023).

⁶³ See: <https://belgianchambers.be/en/doing-business-abroad/origin-certificates/> (accessed: 24 IX 2023).

⁶⁴ See: <https://belgianchambers.be/en/doing-business-abroad/ata-carnet/> (accessed: 29 I 2023).

⁶⁵ Lord Heseltine, *op. cit.*, pp. 10–11, 18–20.

(peaking in 2001), the budgets of some chambers were based even 75% on various public contracts. This resulted in a reduction in the number of members who gained access to all services without having to pay fees and also resulted in a decline in entrepreneurs' trust in chambers as independent representatives of economic interests. Bennett adds that an idea to adopt a form of statutory framework for chambers (like those in Canada, Sweden or Finland) appears in some debates.⁶⁶ N.M. Noel, and M. Lockett describe the business model of the British chambers as providing satisfactory assistance and services for members "at a price they are willing to pay."⁶⁷ This assessment is commercial in nature, but on the other hand, the number of chambers' members in UK is as low as in Poland. Companies in every situation evaluate the profitability of voluntary but paid membership based on the benefits it brings. Private law services do not seem to be a sufficiently effective incentive to pay fees. Public law services can change the situation. Delegated public tasks can be designed in such a way that the availability of specific services or permits (e.g. export, transport, financial) is associated with mandatory membership or quasi-membership (e.g. registration) – also in a private law chamber.⁶⁸ In this case, possible public law tasks usually fall into the first of the above categories (soft ones). Among the tasks delegated to the chambers, consultation processes related to the implementation of investment or aid programs addressed to enterprises occupy an extremely important position. Depending on their subject and legal framework, they may be public or private law. However, the value and attractiveness of these tasks depends on the actual impact of these processes on the activities and (more broadly) economic policy of the government, available resources (human and financial) and the durability of the arrangements made.⁶⁹ Public law framework is usually more effective in putting some obligations on public authorities.

⁶⁶ R.J. Bennett, *Institutional Change in British Chambers of Commerce*, in: *Chambers of Commerce in Europe...*, pp. 56, 59–60, 62–67, 71–74. See also: B. Bennett, *Testing times...*, pp. 23–25.

⁶⁷ N.M. Noel, M. Lockett, *The benefits, satisfaction, and perceived value of small business membership in a chamber of commerce*, "International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing" 2014, vol. 19(1), p. 27.

⁶⁸ See the example of Pakistan, Bangladesh and Bhutan noted above. But obligation is not the only option. The quality or cost-effectiveness of some public services may convince companies to enroll.

⁶⁹ For an example of Local Enterprise Partnerships (LEPs) in UK, see: B. Bennett, *Chambers of Commerce: from protesters to government partners*, "British Academy Review"

Authoritative public law tasks leading to administrative decisions even have a much stronger impact on both the importance and the level of membership in chambers, including private law ones, than soft public tasks outlined above. A typical example may be a company active in exports that applies to the chamber for a certificate of origin. A similar situation may occur when applying for transport permits, radio frequency allocations or a mining concession. The chamber may be obliged to keep a register of entrepreneurs to whom certificates, or administrative decisions are issued. Such a database can be linked to membership in various ways. From the obligation to register, through access to the stock exchange, to the requirement to report using the chamber's IT platform, etc. Thus, the freedom to run a business does not, in principle, require membership of a chamber (as in the continental model), but specific spheres of activity that an enterprise may wish to undertake may oblige or promote such membership. These rules are like those commonly used in the case of activities covered by a permit, license or registration with the office. In the case of tasks entrusted to the chambers by the public administration, they can therefore affect the level of membership. The more chambers conduct such tasks, the closer they come to addressing business' needs and the stronger they become. However, they may also become more bureaucratic and focused on administrative tasks, and ignore a key task for chambers, which is advocating the interests of entrepreneurs.⁷⁰

The implementation of public tasks is usually based on subsidies from public funds but the implementation of some tasks (e.g. issuing of transport or export permits) can also be financed from fees paid by enterprises. Public funding – though necessary – can nevertheless bring some risks to chambers. B. Bennett points to the UK, which can lower the number of members by increasing the “free riders” effect.⁷¹ Public subsidies can also significantly increase the chamber's operating costs, known as the flypaper effect.⁷²

2012, no. 20, p. 40, <https://www.thebritishacademy.ac.uk/documents/637/BAR20-09-Bennett.pdf> (accessed: 27 I 2023).

⁷⁰ B. Bennett, *Testing times...*, pp. 23–25.

⁷¹ C.H. Mead, *Voices from the Past*, “Chamber Executive” 2012, p. 19. See also: R.J. Bennett, *Local Business Voice: The History of Chambers of Commerce in Britain, Ireland, and Revolutionary America 1760–2011*, New York 2011.

⁷² R.P. Inman, *The Flypaper Effect*, “NBER Working Paper” 2008, no. 14579, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w14579/w14579.pdf (accessed: 10 II 2023).

Conclusions

The analysis in this study indicates the existence of numerous and sometimes serious differences between the private law chambers of commerce, both on the legal and practical level. The most important are presented in the following table:

Table 1. The key differences between chambers

	UK	BELGIUM	POLAND
Legislation (act)	Basic (name only)	No	Yes
Legal form	Ltd or association	Association	Dedicated form of association
Network	Partial	Yes	No
Membership level	Low	Very high	Low
Public tasks provider	Some	Some	No

Source: own summary.

As can be seen from the above comparison, each of the reviewed chambers has a different role, although in principle all of them are included in the literature of the Anglo-Saxon model. It can be assumed that an in-depth analysis including additional countries will reveal several additional differences. It should be noted that the term “Anglo-Saxon model” (or “private law model”) is currently applied to extremely diverse chambers. It seems advisable to undertake studies aimed at distinguishing several taxonomic subcategories within it, or, following Fedotov’s considerations, to design a new, extended taxonomy covering all private and public law chambers.

This type of research would increase in quality if it had the support of researchers from different countries. Such an approach ensures proper coverage of national nuances that are not always clear from the perspective of an external observer,⁷³ which was proved, among other things, in an extremely valuable study from 2021 edited by D. Sack. Of course, quite similar work should also be done when comparing countries assigned to the continental model, e.g. for France, Germany, Austria, Spain and Hungary.⁷⁴ However, it already seems at this stage that the differences are so significant that they prompt the question of whether

⁷³ Visible in this article e.g. in discussions of the legal form of UK chambers.

⁷⁴ The focus on key differences between these countries analyzed in D. Sack, *op. cit.*, the study would require another article.

we should consider and develop a new taxonomy of models, but one that is much more complex than the one already drafted by V.I. Fedotov, who suggests five models.⁷⁵

Why is it worth undertaking such an effort? It is a very important challenge that we face when planning changes to a national system. This is especially clear when there is a model change in the country. But it is also important for smaller changes. The question then arises: can we refer to “the model” when looking for frameworks and assumptions or do we need to focus more on the system of a specific country? On the other hand, to what extent can we follow a foreign system developed in different socio-economic and historical conditions?

Change is a part of reality. Hence, the chambers are still evolving in response to the needs of business and public authorities. Understanding the differences and specificity of individual national solutions can help prepare optimal proposals for the development of chambers and thereby benefit all stakeholders.

FIVE KEY DIFFERENCES BETWEEN CHAMBERS OF COMMERCE IN UNITED KINGDOM, BELGIUM AND POLAND

Summary

Chambers of commerce play an important role for entrepreneurs and the economy. However, their position, organization, effectiveness and tasks vary from country to country. The challenges of the 21st-century economy require the strengthening of chambers so that they can effectively support business. We should look for possible improvements.

Chambers are usually categorized into three main models: Anglo-Saxon, continental and mixed. An additional public (or administrative) model is sometimes added. The analysis of the literature shows, however, that the assignment of chambers to models is sometimes arbitrary or customary. This results in different classification of some countries into specific models – e.g. Poland is assigned to the Anglo-Saxon or mixed model, while Spain is placed in the continental model, although some features of their chambers indicate the properties of the mixed model. The systematic confusion stems from the fact that the current taxonomy is too general to address effectively some of the most important differences between chambers operating in more than 200 countries. But more important is that its design does not provide tools and information that (in the increasing complexity of today’s economy) could support the development of chambers based on the results of comparative research.

⁷⁵ V.I. Fedotov, *op. cit.*, pp. 11–58.

This article outlines a set of the key differences between British, Polish and Belgian chambers of commerce with several references to Canadian and US chambers. They are all private law and generally listed as Anglo-Saxon model members. But there are major differences between them. It's important to examine foreign systems when changes to the domestic chambers are considered. It should be clear that there is no single and common framework that can be just replicated. Each country's history, economy and social norms must be considered before changes are made. This is why comparative studies are the key to finding the best improvements for local needs.

Keywords: Chambers of commerce – business organizations – taxonomy of chambers

REFERENCES

- Bennett B., *Chambers of Commerce: from protesters to government partners*, "British Academy Review" 2012, no. 20, pp. 37–40, <https://www.thebritishacademy.ac.uk/documents/637/BAR20-09-Bennett.pdf> (accessed: 27 I 2023).
- Bennett B., *Testing times for business partners in regional and local development: The past and future of chambers of commerce*, "Regions Magazine" 2011, no. 284, pp. 23–25.
- Bennett R.J., *Institutional Change in British Chambers of Commerce*, in: *Chambers of Commerce in Europe: Self-Governance and Institutional Change*, ed. D. Sack, Cham 2021, pp. 47–82.
- Bennett R.J., *Local Business Voice: The History of Chambers of Commerce in Britain, Ireland, and Revolutionary America 1760–2011*, New York 2011.
- Bernhagen P., *Chambers of Commerce as Political Actors: Theoretical Perspectives on Their Organisation and Influence*, in: *Chambers of Commerce in Europe: Self-Governance and Institutional Change*, ed. D. Sack, Cham 2021, pp. 25–46.
- Fedotov V.I., *Organizational and Legal Models of Chambers*, Washington 2007.
- Inman R.P., *The Flypaper Effect*, "NBER Working Paper" 2008, no. 14579, https://www.nber.org/system/files/working_papers/w14579/w14579.pdf (accessed: 10 II 2023).
- Kmieciak R., *Samorząd gospodarczy w państwach Unii Europejskiej*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2013, no. 7, pp. 63–74.
- Lord Heseltine, *No stone unturned: Chamber of Commerce – International Comparisons*, London 2012.
- Marciniak P., *Sektorowy model samorządu gospodarczego. Założenia i perspektywa wprowadzenia w Polsce*, Warszawa 2023.
- Mead C.H., *Voices from the Past*, "Chamber Executive" 2012, pp. 18–20, <https://www.geog.cam.ac.uk/research/projects/chambersofcommerce/accebookreview.pdf> (accessed: 15 I 2023).
- Noel N.M., Luckett M., *The benefits, satisfaction, and perceived value of small business membership in a chamber of commerce*, "International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing" 2014, vol. 19(1), pp. 27–39.

-
- Pilgrim M., Meier R., *National Chambers of Commerce: A Primer on the Organization and Role of Chamber System*, Washington 1995.
- Sack D., *European Chambers of Commerce in Comparison. Introduction*, in: *Chambers of Commerce in Europe: Self-Governance and Institutional Change*, ed. D. Sack, Cham 2021, pp. 1–24.
- Zachar P.K., *The Danube Chambers of Commerce Association's Activity for Recovering from the Economic Crisis and Increasing the Competitiveness of Enterprises in the Danube Region*, in: *New Approaches in a Complex World: International Relations, History and Social Sciences*, eds. B. Biltsik, A. Marengo, N. Posta, P.K. Zachar, Budapest 2014, pp. 107–127.

WITOLD MAŁECKI*

Doniecka szkoła prawa gospodarczego – zarys historii i koncepcji

Wprowadzenie

W rozwoju polskiej nauki publicznego prawa gospodarczego rolę nie do przecenienia odegrała – i niezmiennie odgrywa – poznańska szkoła publicznego prawa gospodarczego. Uczoną, która wyznaczyła tożsamość tej szkoły, była niewątpliwie prof. Teresa Rabska. Dorobek naukowy prof. T. Rabskiej i wyrażane przez nią stanowiska przyczyniły się w znacznym stopniu do uformowania, po transformacji polityczno-gospodarczej przełomu lat 80. i 90. ubiegłego wieku, dyscypliny pod nazwą „publiczne prawo gospodarcze”, mającej za przedmiot, ogólnie rzecz ujmując, działania państwa (władzy publicznej) wobec gospodarki. W odniesieniu do nazwy tej dyscypliny już w 1993 r. – w słynnej dyskusji nad prawem gospodarczym na łamach „Ruchu Prawniczego, Ekonomicznego i Socjologicznego” – Pani Profesor pisała, że „[n]ajbardziej zaś odpowiadającą nowym założeniom konstytucyjnym i nowym treściom stosunków między podmiotami gospodarczymi a Państwem, a jednocześnie wybiegającą w przyszłość i uwzględniającą nową systematykę prawa byłaby nazwa publiczne prawo gospodarcze”¹. Na przestrzeni ostatnich 30 lat prof. T. Rabska oraz inni znamienici przedstawiciele poznańskiej szkoły

* Witold Małeck, dr, Uniwersytet Wrocławski, e-mail: witold.malecki@uwr.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-8819-0317>.

¹ T. Rabska, *Jakie prawo gospodarcze? Próba odpowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 55(1), s. 25.

publicznego prawa gospodarczego zasłużyli się w kształtowaniu podstawowych pojęć, zasad i instytucji publicznego prawa gospodarczego. Nie sposób nie wspomnieć także o ich zaangażowaniu w działalność organizacyjną – to z inicjatywy Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w 2007 r. w Gnieźnie przeprowadzono pierwszy Zjazd Katedr i Zakładów Publicznego Prawa Gospodarczego, który dał początek spotkaniom naukowym odbywającym się w tej formule w cyklu dwuletnim.

Niniejszy artykuł zostanie poświęcony wiodącej szkole prawa gospodarczego powstałej w kraju sąsiednim – na Ukrainie. Doniecka szkoła prawa gospodarczego, podobnie jak szkoła poznańska, stała się ośrodkiem prowadzącym i promującym badania nad wyodrębnianym w systemie prawa jako samodzielna całość zbiorem norm poświęconych problematyce gospodarczej, nazwanym „prawem gospodarczym” – w sposób więc zbliżony, choć jednak nie identyczny jak w przypadku szkoły poznańskiej. Założycielem donieckiej szkoły prawa gospodarczego był prof. W. Mamutow. Co warto podkreślić, lata jego życia (1928–2018) pokrywają się w trudnym do przeoczenia zakresie z latami życia prof. T. Rabskiej (1926–2018) – oboje wybitnych uczonych w pierwszym okresie swojej twórczości prowadziło rozważania nad zagadnieniami prawnogospodarczymi w warunkach gospodarki nakazowo-rozdzielczej, następnie zaś stało się autorytetami w wyznaczaniu tożsamości (publicznego) prawa gospodarczego w ustroju gospodarki rynkowej.

W artykule zostanie przedstawiona geneza kształtowania się donieckiej szkoły prawa gospodarczego w okresie ZSRR oraz niepodległej Ukrainy, zarysowane będą także koncepcje przedstawicieli tej szkoły co do istoty i statusu prawa gospodarczego, a ponadto przedmiotem krótkich rozważań stanie się uchwalony w 2003 r. Kodeks gospodarczy Ukrainy, przygotowany przy znacznym udziale W. Mamutowa.

1. Doniecka szkoła prawa gospodarczego w okresie ZSRR

1.1. Początki szkoły donieckiej

Za symboliczny początek donieckiej szkoły prawa gospodarczego uznawana jest konferencja zorganizowana w październiku 1958 r. z inicjatywy donieckiej Rady Gospodarki Narodowej, poświęcona problemom

stanowienia i stosowania prawa w systemie gospodarki narodowej². Konferencja odbyła się w czasie ważnym i znamienym dla rozwoju myśli naukowej nad prawem gospodarczym w Związku Radzieckim. W latach 1938–1956 w państwie tym panował faktyczny zakaz posługiwania się kategorią „prawa gospodarczego”, wynikający z pominięcia prawa gospodarczego w katalogu gałęzi prawa sformułowanym autorytatywnie przez prokuratora generalnego ZSRR A. Wyszyńskiego³. W 1956 r. dyskusja nad prawem gospodarczym została jednak podjęta na nowo. Było to uwarunkowane zarówno „odwilżą” stanowiącą następstwo XX Zjazdu Komunistycznej Partii Związku Radzieckiego, obejmującą także sferę życia naukowego, jak i przyjęciem na tym Zjeździe szóstego pięcioletniego planu rozwoju gospodarki narodowej. Jak zaznaczył podczas obrad Zjazdu premier ZSRR N. Bułganin, realizacja planu wymagała udoskonalenia i uszczegółowienia systemu zarządzania gospodarką narodową⁴.

Począwszy od roku 1956 wielu radzieckich uczonych wyrażało stanowiska w przedmiocie zasadności lub niedopuszczalności wyodrębnienia w systemie prawa gałęzi pod nazwą „prawo gospodarcze”⁵. W dyskusji nad tym zagadnieniem odwoływano się do argumentów teoretycznych – mających za przedmiot przystawalność zbioru norm postrzeganych jako „prawo gospodarcze” do kryteriów wyróżniania gałęzi prawa – oraz przesłanek praktycznych, związanych z ewentualnym wpływem skoncentrowania rozważań naukowych na nowo wyabstrahowanym „prawie gospodarczym” na efektywność funkcjonowania gospodarki. Wśród uczonych uzasadniających konieczność wyodrębnienia prawa gospodarczego w płaszczyźnie praktycznej warto wymienić W. Tadevosjana⁶, I. Pawłowa⁷ i W. Jefimoczkina. Przykładowo, ten ostatni wskazywał,

² N.A. Orlova, *Predistoriâ stanovleniâ i razvitiâ doneckoj naučnoj školy hozâjstvennogo prava*, w: *Sovremennye problemy hozâjstvennogo zakonodatel'stva*, pod red. O.A. Ašurkova, Dnieck 2019, s. 209–211.

³ Zob. A.A. Vyšin'skij, *XVIII s'ezd VKP(b) i zadači nauki socialističeskogo prava*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Prawo” 1939, nr 3, s. 23.

⁴ N.A. Bulganin, *Direktivy XX s'ezda KPSS po šestomu pătiletnemu planu razvitiâ narodnogo hozâjstva SSSR*, w: *XX s'ezd Kommunističeskoj Partii Sovetskogo Soúza, 14–25 fevralâ 1956 goda. Stenografičeskij otčet*, t. 2, Moskwa 1956, s. 13.

⁵ Zob. W. Małecki, *Dyskusja nad koncepcją prawa gospodarczego w nauce radzieckiej w latach 1956–1958*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2016, nr 9(3), s. 361–376.

⁶ V.S. Tadevosân, *Nekotorye voprosy sistemy sovetskogo prava*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Prawo” 1956, nr 8, s. 99.

⁷ I.V. Pavlov, *O sisteme sovetskogo socialističeskogo prava*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Prawo” 1958, nr 11, s. 12.

że konieczne do wprowadzenia zmiany w systemie zarządzania gospodarką wymagają stworzenia nowych i przekształcenia istniejących konstrukcji prawnych, co będzie skutkowało powstaniem znacznej liczby specyficznych stosunków prawnych między socjalistycznymi organizacjami gospodarczymi, nieodpowiadających paradygmatom prawa cywilnego, w którego obrębie dotychczas sytuowano prawną regulację funkcjonowania gospodarki⁸.

Praktyczna perspektywa refleksji nad prawem gospodarczym stała się fundamentem donieckiej szkoły prawa gospodarczego. We wspomnianej konferencji zorganizowanej w 1958 r. w Doniecku (ówcześnie – Stalino) uczestniczyli w znacznej liczbie prawnicy zatrudnieni w przedsiębiorstwach funkcjonujących w Donieckim Zagłębiu Węglowym (Donbasie), będącym jednym z przemysłowych centrów Związku Radzieckiego. Jak zaznaczał W. Mamutow, podczas konferencji dał się dostrzec podział na zwolenników i przeciwników wyróżniania prawa gospodarczego jako odrębnej gałęzi prawa, przy czym wśród zwolenników znaleźli się przede wszystkim ci, którzy mieli doświadczenie w pracy w gospodarce narodowej, a wśród przeciwników – ci, którzy takiego doświadczenia nie mieli⁹. Niebagatelnym doświadczeniem praktycznym mógł legitymować się sam W. Mamutow, który – po ukończeniu studiów prawniczych w Swierdłowsku w 1949 r. – był arbitrem w państwowym arbitrażu gospodarczym, pracował w Ministerstwie Przemysłu Węglowego, a w 1957 r. objął kierownictwo działu prawnego donieckiej Rady Gospodarki Narodowej¹⁰.

Konferencja przeprowadzona w 1958 r. pozwoliła Donieckowi zaznaczyć swoje miejsce jako ośrodkowi refleksji nad prawem gospodarczym, choć warto podkreślić, że nie istniała tam ówcześnie żadna jednostka naukowa prowadząca badania w tej dziedzinie. Materiały z konferencji zostały przesłane m.in. wszystkim Radom Gospodarki Narodowej w ZSRR, innym organom administracji gospodarczej, szkołom wyższym oraz Instytutowi Państwa i Prawa Akademii Nauk ZSRR. Wyrazem uznania dla kształtującego się ośrodka donieckiego było zaproszenie przedstawicieli działu prawnego donieckiej Rady Gospodarki Narodowej

⁸ V.P. Efimočkin, *K voprosu o principah postroeniâ sistemy prava*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Prawo” 1957, nr 3, s. 88.

⁹ V.K. Mamutov, *50 let spustâ. K pâtidêsâtiletiiu hozâjstvenno-pravovogo dviženiâ v Donbasse*, „Ekonomika ta Pravo” 2008, nr 3, s. 5.

¹⁰ N.A. Orlova, op. cit., s. 210.

do wygłoszenia referatu na konferencji zorganizowanej przez Instytut Państwa i Prawa Akademii Nauk ZSRR w maju 1959 r., podczas której rozważano m.in. problemy statusu prawa gospodarczego jako gałęzi prawa i dyscypliny naukowej oraz ewentualnej kodyfikacji prawa gospodarczego¹¹. Jeden z pięciu referatów w ramach konferencji, poświęcony praktyce pracy prawniczej w przemyśle w kontekście wyodrębnienia prawa gospodarczego, przedstawił W. Mamutow¹². Powołanie w Doniecku jednostki naukowej, w której podjęto usystematyzowane badania nad prawem gospodarczym, nastąpiło w 1965 r. – jednostką tą stał się oddział Instytutu Ekonomii Akademii Nauk Ukrainiejskiej Socjalistycznej Republiki Radzieckiej, a w jego ramach utworzono Zakład Problemów Ekonomiczno-Prawnych. Również w 1965 r. W. Mamutow obronił pracę doktorską zatytułowaną *Regulacja kompetencji organów gospodarczych przemysłu ZSRR (w rozwiązywaniu problemów gospodarczych)*. W tym też roku zakończył pracę w dziale prawnym Rady Gospodarki Narodowej i podjął zatrudnienie w donieckim oddziale Instytutu Ekonomii Akademii Nauk USRR, w którym w 1966 r. objął funkcję zastępcy dyrektora¹³. Warto zaznaczyć, że już w 1969 r. – cztery lata po utworzeniu – doniecki oddział Instytutu Ekonomii Akademii Nauk USRR przekształcono w nowo powołany Instytut Ekonomii Przemysłu Akademii Nauk USRR.

1.2. Postrzeganie prawa gospodarczego przez szkołę doniecką

Choć rozważania nad prawem gospodarczym jako samodzielną gałęzią prawa prowadzone w ośrodku donieckim były – jak wspomniano – uwarunkowane pierwotnie perspektywą praktyki prawniczej, z czasem rozwinęto także teoretyczną analizę specyfiki i statusu prawa gospodarczego w systemie prawa. W tych badaniach ośrodek doniecki współpracował ze środowiskiem skupionym wokół Instytutu Państwa i Prawa Akademii Nauk ZSRR, którego czołowym przedstawicielem był W. Łaptiew. We współczesnej literaturze wskazuje się, że poglądy uczonych z Doniecka i Moskwy (przede wszystkim – W. Mamutowa i W. Łaptiewa) legły u podstaw ukształtowania się w latach 60. XX wieku

¹¹ V.K. Mamutov, *50 let...*, s. 5.

¹² Zob. V.K. Mamutov, *Praktika ūrudičeskoj raboty v promyšlennosti i hozâjstvennoe pravo*, w: *Naučnaâ sessiâ po problemam sovetskogo hozâjstvennogo prava*, Moskwa 1959, s. 14–15.

¹³ N.A. Orlova, op. cit., s. 211.

tw. powojennej koncepcji prawa gospodarczego¹⁴, nazywanej niekiedy także „trzecią”¹⁵ koncepcją prawa gospodarczego (jako koncepcja „pierwsza” liczona jest koncepcja „dwóch sektorów” P. Stuczki z lat 20. XX wieku¹⁶, a jako „druga” – koncepcja „jednolitego prawa gospodarczego” L. Gincburga i J. Paszukanisa z lat 30.¹⁷).

Podstawowym argumentem przedstawicieli powojennej (trzeciej) koncepcji prawa gospodarczego na rzecz zasadności wyodrębnienia go jako samodzielnej gałęzi prawa była swoistość przedmiotu regulacji. Przedmiot ten miały stanowić stosunki społeczne kształtujące się w sektorze państwowej gospodarki socjalistycznej, z udziałem państwowych organizacji gospodarczych (przede wszystkim – przedsiębiorstw). Jak zaznaczał W. Mamutow, ten obszar stosunków społecznych stanowił „martwą strefę” między prawem cywilnym a prawem administracyjnym, której nie sposób było sytuować w obrębie przedmiotu regulacji żadnej spośród tych tradycyjnie wyodrębnianych gałęzi prawa¹⁸. Dla przedmiotu regulacji prawa gospodarczego znamienne było przenikanie się trzech rodzajów stosunków – stosunków poziomych, powstających na podstawie umów zawieranych między państwowymi organizacjami gospodarczymi, stosunków pionowych – „gospodarczo-zarządczych”, formujących się między organizacjami a organami zarządzania gospodarką, a także stosunków „wewnątrzgospodarczych” między jednostkami organizacyjnymi działającymi w obrębie określonej organizacji. Stosunki te układały się w integralną całość, której spoiwem była zasada planowości – wszystkie stosunki były podporządkowane realizacji planów zarządzania gospodarką narodową. To właśnie planowość stanowiła probierz delimitacji przedmiotu regulacji prawa gospodarczego i prawa cywilnego – choć w obu tych gałęziach prawa formowały się stosunki o charakterze majątkowym (towarowo-pieniężnym), to jednak

¹⁴ Zob. np. V.S. Belyh, *Pravovoe regulirovanie predprinimatel'skoj deatel'nosti v Rossii*, Moskwa 2005, s. 9–10.

¹⁵ Zob. np. I.V. Eršova, *Obšie položenîa o predprinimatel'skom prave*, w: *Predprinimatel'skoe pravo*, pod red. eadem, Moskwa 2017, s. 43–46.

¹⁶ P.I. Stučka, *Kurs sovetskogo graždanskogo prava*, t. 3, *Osobennaâ čast' graždanskogo prava*, Moskwa–Leningrad 1931, s. 5–6, 9. Zob. też W. Małeck, *Prawo gospodarczo-administracyjne w koncepcji „dwóch sektorów” Piotra Iwanowicza Stuczki*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, nr 42(2), s. 101–117.

¹⁷ *Kurs sovetskogo hozâjstvennogo prava*, t. 1, pod red. E.B. Pašukanisa, L.Â. Gincburga, Moskwa 1935, s. 5–40.

¹⁸ V.K. Mamutov, *50 let...*, s. 6.

stosunki lokalizowane w obrębie przedmiotu regulacji prawa cywilnego odznaczały się brakiem planowości, były swobodnie (co do zasady) nawiązywane przez obywateli¹⁹.

Warto zaznaczyć, że postulat wyodrębnienia prawa gospodarczego jako samodzielnej gałęzi prawa był ostro krytykowany przez przedstawicieli radzieckiej nauki prawa cywilnego. Jak wspominał W. Mamutow, już u schyłku lat 50. XX wieku pod adresem zwolenników wyodrębnienia prawa gospodarczego sformułowano zarzut, że są oni kontynuatorami myśli burżuazyjnego niemieckiego uczonego J. Hedemanna, z którego inicjatywy w 1919 r. w Jenie utworzono Instytut Prawa Gospodarczego – pierwszą jednostkę naukową powołaną do badania zbioru norm określanego jako „prawo gospodarcze”. Zarzut ten zmusił zwolenników koncepcji prawa gospodarczego do unikania w swoich pracach nawiązań do literatury zagranicznej z państw zachodnich²⁰. Do przeciwników wyodrębnienia prawa gospodarczego należeli znamienici radzieccy cywiliści – M. Szargorodskij i O. Joffe. Ich krytyka opierała się m.in. na kwestionowaniu statusu zasady planowości jako wyznacznika przedmiotu regulacji prawa gospodarczego. Jak wskazywali wspomniani autorzy, zastosowanie zasady planowości wykraczało poza granice funkcjonowania sektora państwowej gospodarki socjalistycznej – planowość znajdowała zastosowanie także w odniesieniu do kołchozów (tj. organizacji spółdzielczych, nie zaś państwowych) i regulującego ich działalność prawa kołchozowego (odrębnego wobec prawa gospodarczego). Co więcej, planowość w istotnym stopniu kształtowała także stosunki majątkowe (towarowo-pieniężne) z udziałem obywateli, zaliczane do przedmiotu regulacji prawa cywilnego – dotyczyło to m.in. określania cen towarów nabywanych przez obywateli, warunków ich zatrudnienia, a także udzielania im kredytów i pożyczek²¹.

¹⁹ Zob. V.V. Laptev, *O sovětskom hozâjstvennom prave*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo” 1959, nr 4, s. 70–87; V.K. Mamutov, *Hozâjstvennoe pravo – na službu kommunističeskomu stroitel’stvu*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo” 1959, nr 5, s. 61–68; V.K. Mamutov, *50 let...*, s. 6; V.S. Belyh, op. cit., s. 9; I.V. Eršova, op. cit., s. 45.

²⁰ V.K. Mamutov, *Problemy kodifikacii hozâjstvennogo zakonodatel’stva*, w: *Problemy stanovleniâ hozâjstvennogo zakonodatel’stva Ukrainy*, pod red. idem, Donieck 1993, s. 12.

²¹ M.D. Šargorodskij, O.S. Ioffe, *O sisteme sovětskogo prava*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo” 1957, nr 6, s. 105–106; O.S. Ioffe, *Izbrannye trudy po graždanskomu pravu. Iz istorii civilističeskoj mysli. Graždanskoe pravootnošenie. Kritika teorii „hozâjstvennogo prava”*, Moskwa 2009, s. 711–724.

1.3. Szkoła doniecka wobec planów kodyfikacji radzieckiego ustawodawstwa gospodarczego

Na przełomie lat 60. i 70. donieccy i moskiewscy uczeni – zwolennicy koncepcji wyodrębnienia prawa gospodarczego – podjęli prace nad kodyfikacją radzieckiego ustawodawstwa gospodarczego. W 1969 r. Prezydium Akademii Nauk ZSRR powierzyło zadanie przygotowania projektu Kodeksu gospodarczego ZSRR Zakładowi Prawa Gospodarczego i Problemów Zarządzania Przemysłem Instytutu Państwa i Prawa Akademii Nauk ZSRR, przy czym do udziału w pracach kodyfikacyjnych zaproszono także badaczy z Doniecka – pracowników Instytutu Ekonomii Przemysłu Akademii Nauk USRR. Byli nimi W. Mamutow, a także W. Owsijenko i G. Znamienskij. Opracowanie Kodeksu gospodarczego ZSRR uznano za potrzebne ze względu na niespójność prawnej regulacji funkcjonowania sektora gospodarki państwowej (socjalistycznej) – nie istniały przepisy ogólne ustawodawstwa gospodarczego, a unormowania dotyczące zagadnień szczegółowych były niekiedy sprzeczne, oparte na odmiennych zasadach, a czasami także przestarzałe²². Projekt najważniejszych przepisów Kodeksu gospodarczego ZSRR opublikowano już w 1970 r.²³ W pełnej wersji Kodeks składał się z 13 rozdziałów i 587 artykułów, regulujących całokształt stosunków prawnych powstających w sektorze gospodarki państwowej – poszczególne rozdziały dotyczyły m.in. przepisów ogólnych ustawodawstwa gospodarczego, podmiotów działalności gospodarczej, planowania gospodarczego, a także zobowiązań gospodarczych, w ujęciu zarówno ogólnym, jak i odnoszącym się do wyodrębnionych dziedzin gospodarki. Projekt Kodeksu nie został jednak przedstawiony do zatwierdzenia Prezydium Akademii Nauk ZSRR, na co pewien wpływ miała zapewne jego krytyka ze strony przedstawicieli nauki prawa cywilnego. Kolejne projekty kodyfikacji ustawodawstwa gospodarczego, przygotowane przez uczonych z Moskwy i Doniecka, publikowano w latach 1973²⁴, 1975²⁵ (pod postacią Zasad ustawodawstwa gospodarczego ZSRR, które miały

²² V.Ů. Iŝutin, *Istoriâ kodifikacii otečestvennogo hozâjstvennogo zakonodatel'stva v sovetskiej i postsovetskiej periody*, „Vestnik Moskovskogo Universiteta MVD Rossii” 2010, nr 8, s. 107.

²³ Hozâjstvennyj kodeks SSSR (proekt osnovnyh položenij), Moskwa 1970.

²⁴ Hozâjstvennyj kodeks SSSR (proekt osnovnyh položenij), Moskwa 1973.

²⁵ Osnovy hozâjstvennogo zakonodatel'stva SSSR (proekt), Moskwa 1975.

podlegać konkretyzacji w kodeksach gospodarczych poszczególnych republik związkowych) i 1984²⁶, jednak żaden z projektów nie stał się prawem obowiązującym²⁷.

2. Prawo gospodarcze w ustroju gospodarki rynkowej w ujęciu szkoły donieckiej

2.1. Status i znaczenie prawa gospodarczego

Po upadku Związku Radzieckiego w donieckim ośrodku badań nad prawem gospodarczym podjęto inicjatywy legislacyjne i analizy poświęcone kształtującemu się ustawodawstwu gospodarczemu niepodległej Ukrainy, zachowując jednak więzi naukowe z uczonymi z innych państw dawnego ZSRR. Warto zaznaczyć, że instytucjonalną płaszczyzną funkcjonowania donieckiego ośrodka badań nad prawem gospodarczym stał się utworzony w 1992 r. w Doniecku Instytut Badań Ekonomiczno-Prawnych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, którego dyrektorem został W. Mamutow. Po uzyskaniu niepodległości przez Ukrainę donieckim uczonym udało się to, co nie zostało zrealizowane z powodzeniem w okresie istnienia Związku Radzieckiego – opracowali oni projekt kodyfikacji ustawodawstwa gospodarczego, który stał się obowiązującym prawem w 2003 r. wraz z uchwaleniem przez Radę Najwyższą Ukrainy Kodeksu gospodarczego.

Omówienie prac nad przygotowaniem Kodeksu i zakresu jego regulacji zostanie poprzedzone przedstawieniem poglądów donieckich badaczy na istotę i status prawa gospodarczego w warunkach gospodarki rynkowej. Jak zaznaczał W. Mamutow, rolą prawa gospodarczego w systemie gospodarki rynkowej, opierającym się na swobodnych, autonomicznych działaniach przedsiębiorców prywatnych, powinno stać się zagwarantowanie porządku i stabilności w obrocie gospodarczym poprzez stworzenie pewnych i trwałych „reguł gry” dla podmiotów uczestniczących w tym obrocie²⁸. W. Mamutow dostrzegał, że

²⁶ Hozâjstvennyj kodeks SSSR (projekt), Moskwa 1984.

²⁷ Zob. N.V. Čerkasskaâ, *Valentin Karlovič Mamutov – ideolog kodifikacii hozâjstvennogo zakonodatel'stva i razrabotčik hozâjstvennogo kodeksa Ukrainy (90-letiiu so dnâ roždeniâ posvâša-etsâ)*, „Vestnik Instituta Ėkonomičeskich Issledovanij” 2019, nr 2, s. 131–132.

²⁸ V.K. Mamutov, *Sušnost' i soderžanie hozâjstvennogo prava*, w: *Hozâjstvennoe pravo (Ukrainy)*, pod red. idem, Kijów 2002, s. 20.

w warunkach gospodarki rynkowej działalność gospodarcza podlega dwóm sferom regulacji – regulacji „państwowej”, obejmującej środki władczego oddziaływania na funkcjonowanie podmiotów działalności gospodarczej, oraz rynkowej „samoregulacji” uwarunkowanej ekonomicznymi czynnikami uczestnictwa danego podmiotu w obrocie gospodarczym. Ustawodawstwo gospodarcze powinno dawać wyraz odpowiedniemu zrównoważeniu obu sfer regulacji, z uwzględnieniem zarówno wolności działalności gospodarczej przysługującej przedsiębiorcom prywatnym, jak i konieczności ochrony interesu publicznego w gospodarce. Tę perspektywę, przyjmowaną przez zwolenników koncepcji prawa gospodarczego, W. Mamutow przeciwstawił poglądom „rynkowych fundamentalistów”, wśród których znajdowali się cywiliści – przeciwnicy wyodrębnienia prawa gospodarczego. Uznawali oni, że władcze oddziaływanie państwa na podmioty działalności gospodarczej należy w możliwie najpełniejszym stopniu wyeliminować, tworząc ramy prawne dla nieskrępowanego funkcjonowania tych podmiotów w sposób odpowiadający ich indywidualnym potrzebom i dążeniom. W konsekwencji prawna regulacja gospodarki miała ograniczać się do tworzenia i doskonalenia konstrukcji prawnych wykorzystywanych w stosunkach poziomych nawiązywanych z udziałem podmiotów działalności gospodarczej. Ograniczenie wpływu państwa na gospodarkę i wynikająca z niego znaczna swoboda funkcjonowania przedsiębiorców prywatnych W. Mamutow postrzegał jako wiodącą przyczynę kryzysów społeczno-gospodarczych na Ukrainie i w innych państwach dawnego ZSRR w latach 90. XX wieku²⁹.

Prawo gospodarcze – w nowym ustroju polityczno-gospodarczym – było postrzegane przez donieckich uczonych jako samodzielna gałąź prawa, choć argumentacja na rzecz jego wyodrębnienia przedstawiała się oczywiście w sposób odmienny niż w okresie socjalizmu. Wyróżnienie prawa gospodarczego w systemie prawa uzasadniano, zgodnie z teoretycznymi kryteriami wydzielenia gałęzi prawa, swoistością jego przedmiotu regulacji i metody regulacji. Rozważania poświęcone tej swoistości przedstawił w opracowaniu *Prawo gospodarcze (Ukrainy)* z 2002 r.³⁰ G. Znamienskiy – kierownik Zakładu Problemów Prawa

²⁹ Idem, *Kodifikaciâ. Sbornik naučnyh trudov*, Kijów 2011, s. 20–21; idem, *Sušnost' i soderžanie...*, s. 23; idem, *50 let...*, s. 9.

³⁰ G.L. Znamienskiy, *Hozâjstvennaâ deâtel'nost' kak predmet hozâjstvennogo prava*, w: *Hozâjstvennoe pravo...*, s. 9–19; idem, *Principy i metody pravovogo regulirovaniâ hozâjstvennoj deâtel'nosti*, w: *Hozâjstvennoe pravo...*, s. 25–34.

Gospodarczego w donieckim Instytucie Badań Ekonomiczno-Prawnych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy. Wspomniane opracowanie, wydane pod redakcją W. Mamutowa, prezentuje obraz prawa gospodarczego w ujęciu donieckich badaczy³¹ – liczy ono ponad 900 stron, zawiera omówienie zarówno ogólnych, jak i szczegółowych zagadnień prawa gospodarczego.

2.2. Przedmiot regulacji prawa gospodarczego

Jako przedmiot regulacji prawa gospodarczego G. Znamenskij określał działalność gospodarczą, a swoistość działalności gospodarczej – jako sfery aktywności człowieka – dostrzegał w dwóch aspektach. Po pierwsze, działalność gospodarcza jest działalnością wytwórczą, polegającą na tworzeniu nowych dóbr – „tego, czego wcześniej nie było, a co jest potrzebne człowiekowi”. Działalność ta mogła być związana z prowadzeniem produkcji, wykonywaniem robót i świadczeniem usług³². Po drugie, działalność gospodarcza stanowi działalność „organizacyjno-majątkową”. Do wykonywania działalności gospodarczej niezbędne jest dysponowanie pewnym majątkiem, a wykonywanie tej działalności polega w istocie na takim organizowaniu wykorzystania majątku, by dzięki niemu (na jego bazie) możliwe było prowadzenie produkcji, robót lub świadczenie usług³³. Co warte zaznaczenia, dla definiowania działalności gospodarczej irrelevantna pozostaje kwestia jej nastawienia na osiągnięcie zysku. Działalnością gospodarczą są zarówno działalność „przedsiębiorcza” (komercyjna), wykonywana w celu osiągnięcia zysku, jak i działalność „niekomercyjna”, nakierowana na zaspokajanie potrzeb społecznych bez zamiaru osiągnięcia zysku – może być to działalność np. podmiotów związanych z władzą publiczną lub różnego rodzaju organizacji społecznych³⁴.

W sferze działalności gospodarczej kształtują się trzy rodzaje stosunków – pionowe, poziome i wewnątrzgospodarcze. Choć w warunkach gospodarki rynkowej podstawowe znaczenie w obrocie gospodarczym

³¹ Należy jednak zaznaczyć, że w pracach nad przygotowaniem opracowania uczestniczyli – oprócz autorów z Doniecka – także zaproszeni badacze z Charkowa, Odessy i Czernihowa.

³² G.L. Znamenskij, *Hozâjstvennaâ deâtel'nost'...*, s. 11, 14.

³³ Ibidem, s. 13, 18.

³⁴ Ibidem, s. 16.

należy przypisać stosunkom poziomym – powstającym w rezultacie umów zawieranych między podmiotami działalności gospodarczej (przedsiębiorcami) – to jednak nie sposób odmówić zasadniczej doniosłości także stosunkom pionowym, nawiązywanym między organami władzy publicznej a przedsiębiorcami, służącym zagwarantowaniu, że działalność gospodarcza będzie wykonywana w sposób zgodny z interesem publicznym (interesem społeczeństwa). Stosunki pionowe koncentrują się wokół zagadnień takich jak m.in. „licencjonowanie” działalności gospodarczej, ochrona konkurencji, patenty, dotacje i subwencje dla przedsiębiorców³⁵. Pomimo różnorodności stosunków kształtujących się w sferze działalności gospodarczej tworzą one jednak spójną całość, a ich cechą wspólną jest „organizacyjno-majątkowa” natura. Punktem odniesienia, obiektem oddziaływania dla stosunków zarówno poziomych, jak i pionowych (a także wewnątrzgospodarczych) jest ostatecznie sposób organizowania wykorzystania majątku do prowadzenia produkcji, wykonywania robót i świadczenia usług³⁶. Warto zaznaczyć, że choć stosunki o zbliżonej postaci (zwłaszcza stosunki poziome) mogą występować także w obrębie przedmiotu regulacji prawa cywilnego, to jednak o odmienności stosunków normowanych prawem gospodarczym przesądza okoliczność, że stanowią one element działalności wykonywanej w sposób systematyczny, ciągły, wieloetapowy, podczas gdy stosunki cywilnoprawne mają charakter co do zasady epizodyczny i jednorazowy, uwarunkowany bieżącą sytuacją i zaspokajaniem aktualnych potrzeb jednostek³⁷.

2.3. Metoda regulacji prawa gospodarczego

Jako kwestia niewątpliwie bardziej złożona przedstawia się adekwatność prawa gospodarczego wobec drugiego z kryteriów wyodrębniania samodzielnych gałęzi prawa – swoistości metody regulacji. Wielu badaczy prawa gospodarczego przyznaje, że dla prawa gospodarczego charakterystyczne jest przenikanie się różnych metod regulacji – przykładowo według W. Łaptiewa w prawie gospodarczym występują trzy metody: metoda bezwzględnie wiążących nakazów (imperatywna); metoda autonomicznych rozstrzygnięć (dyspozytywna) oraz metoda rekomendacji,

³⁵ Ibidem, s. 15.

³⁶ Ibidem, s. 16.

³⁷ Ibidem, s. 16–17.

w której stronie stosunku prawnego sugeruje się podjęcie pewnego działania w formie niewiążącej³⁸. Warto zaznaczyć, że W. Mamutow odmawiał metodzie regulacji statusu kryterium, na podstawie którego należy wyróżniać gałęzie prawa. Twierdził on, że o odrębności gałęzi prawa powinien stanowić wyłącznie swoisty dla niej przedmiot regulacji, a metoda regulacji – jako dodatkowe kryterium – została wprowadzona do dyskursu naukowego przez cywilistów w połowie XX wieku w celu uzasadnienia stanowiska o rzekomej jedności szeroko ujmowanego prawa cywilnego, którego normom nie sposób było przypisać jednego, wspólnego przedmiotu regulacji³⁹.

Koncepcja swoistej metody regulacji prawa gospodarczego została jednak opracowana przez G. Znamienskigo. Dostrzegał on, że w prawie gospodarczym są obecne dwie na pozór przeciwstawne i niepołączalne metody – metoda wiążących nakazów (odnoszona przede wszystkim do stosunków pionowych) i metoda autonomicznych rozstrzygnięć (dotycząca w zasadniczym stopniu stosunków poziomych). Co istotne, w prawie gospodarczym obie te metody nie są jednak stosowane w sposób samoistny, rozłączny – wypełniają one tę samą funkcję, jaką jest pogodzenie interesów podmiotów działalności gospodarczej (przedsiębiorców) z interesami społeczeństwa. Konstrukcję swoistej metody regulacji prawa gospodarczego G. Znamienskij oparł na dialektyce Hegłowskiej, w której teza i antyteza, dzięki czynnikowi neutralizującemu ich odmienności, łączą się w syntezę. Czynnikiem łączącym metodę wiążących nakazów i metodę autonomicznych rozstrzygnięć w samodzielną metodę regulacji prawa gospodarczego miał stać się „społeczny porządek gospodarczy”. „Społeczny porządek gospodarczy” G. Znamienskij postrzegał jako system środków prawnych i ekonomicznych, kształtujący się na podstawie postanowień konstytucji, norm prawa, zasad moralnych i zwyczajów gospodarczych, nakierowany na zapewnienie harmonizacji interesów publicznych i prywatnych oraz zagwarantowanie partnerskich stosunków w gospodarce⁴⁰. Zespolenie metody wiążących nakazów i metody autonomicznych rozstrzygnięć „społecznym porządkiem gospodarczym” skutkuje powstaniem konglomeratu w postaci metody regulacji prawa gospodarczego, opierającej się na stosowaniu metody wiążących nakazów i metody autonomicznych rozstrzygnięć

³⁸ V.V. Laptev, *Predprinimatel'skoe pravo. Ponátie i sub"ekty*, Moskwa 1997, s. 23.

³⁹ V.K. Mamutov, *50 let...*, s. 10.

⁴⁰ G.L. Znamenskij, *Hozâjstvennoe zakonodatel'stvo Ukrainy. Formirovanie i perspektivy razvitiâ*, Kijów 1996, s. 53; idem, *Principy i metody...*, s. 31.

wyłącznie w zakresie uwarunkowanym potrzebą urzeczywistnienia „społecznego porządku gospodarczego”⁴¹. Warto dodać, że skłonność do harmonizowania przeciwstawnych *prima facie* elementów G. Znamenskij postrzegał jako charakterystyczną dla „ukraińskiej mentalności”, a jej reprezentatywnym odzwierciedleniem w dziedzinie sztuki był barok ukraiński, łączący w oryginalny styl zachodnie i wschodnie inspiracje architektoniczne⁴².

Uwarunkowanie metody wiążących nakazów i metody autonomicznych rozstrzygnięć „społecznym porządkiem gospodarczym” sprawia, że w obrębie prawa gospodarczego obie te metody przybierają kształt nieco odmienny niż w ich typowej, „czystej” postaci, dostrzegalnej przede wszystkim w sferach prawa administracyjnego i prawa cywilnego. Metoda władczych rozstrzygnięć w prawie gospodarczym odznacza się niższym niż w prawie administracyjnym stopniem zastosowania władztwa publicznego w działaniach podejmowanych przez organy administracji publicznej. Władztwo publiczne jest tu bowiem dopełniającym pierwiastkiem partnerstwa, który powinien znamionować stosunki między organami a podmiotami działalności gospodarczej. W prawie gospodarczym władztwo nie jest wartością „samą w sobie”, występuje ono jedynie jako konieczny środek służący urzeczywistnieniu społecznego porządku gospodarczego. Zastosowanie władztwa w nazbyt rozbudowanym zakresie mogłoby zaburzać równowagę (harmonię) interesów przedsiębiorców i interesów społeczeństwa w sposób niekorzystny dla przedsiębiorców, a w konsekwencji – okazać się szkodliwe dla gospodarki⁴³. Również metoda autonomicznych rozstrzygnięć w prawie gospodarczym kształtuje się w sposób specyficzny. W prawie cywilnym służy ona „rozdzieleniu” interesów podmiotów poziomych stosunków prawnych – autonomiczność decyzji podejmowanych przez te podmioty pozwala im zabezpieczyć swoje interesy w konfrontacji z przeciwstawnymi interesami drugiej strony stosunku. W prawie gospodarczym metoda autonomicznych rozstrzygnięć „łączy” interesy obu stron stosunku – umożliwia im nawiązywanie opartych na partnerstwie trwałych relacji gospodarczych, dzięki którym strony stosunku (przedsiębiorcy) mogą systematycznie osiągać korzyści gospodarcze. Stosunki gospodarcze – dzięki kształtującej się w ich ramach współpracy trwającej w długiej perspektywie czasowej – prowadzą do

⁴¹ Idem, *Principy i metody...*, s. 30–31.

⁴² Ibidem, s. 30.

⁴³ Ibidem, s. 32.

stałego i ciągłego zaspokajania potrzeb i interesów ich stron, wpływającego na osiągnięcie przez nie stabilnego, korzystnego położenia na rynku. W stosunkach objętych prawem cywilnym interesy stron realizują się w krótkiej perspektywie czasowej, epizodycznie i jednorazowo, co wpływa na wykorzystanie swobody nawiązywania stosunków do dążenia ich stron do ukształtowania swojej pozycji w sposób korzystny wyłącznie dla siebie, bez uwzględnienia położenia drugiej strony stosunku i perspektywy utrzymywania ewentualnych dalszych relacji z nią⁴⁴.

3. Szkoła dniecka wobec uchwalenia Kodeksu gospodarczego Ukrainy

3.1. Prace nad przygotowaniem Kodeksu gospodarczego

Teoretyczna wizja prawa gospodarczego prezentowana przez dnieckich uczonych znalazła w znacznym stopniu odzwierciedlenie w regulacji Kodeksu gospodarczego Ukrainy, uchwalonego w 2003 r. Inicjatywa przygotowania kodeksu gospodarczego została podjęta niedługo po uzyskaniu niepodległości przez Ukrainę. W kwietniu 1992 r. Rada Najwyższa Ukrainy podjęła uchwałę o koncepcji reformy sądowniczej, w ramach której przyjętych miało zostać sześć kodeksów – cywilny, postępowania cywilnego, karny, postępowania karnego, pracy, deliktów administracyjnych i gospodarczy⁴⁵. Rada Ministrów Ukrainy powierzyła prowadzenie prac nad przygotowaniem kodeksu gospodarczego dnieckiemu Instytutowi Badań Ekonomiczno-Prawnych Narodowej Akademii Nauk Ukrainy, a na przewodniczącego zespołu powołanego do opracowania projektu wyznaczono W. Mamutowa. W pracach nad projektem główną rolę odgrywali członkowie dnieckiego środowiska naukowego, choć do członkostwa w zespole zaproszono także uczonych reprezentujących inne ośrodki akademickie, a także przedstawicieli praktyki prawniczej. Prace zespołu przebiegały w szybkim tempie – już w grudniu 1995 r. projekt kodeksu został przedstawiony Radzie Ministrów, a w marcu 1996 r. wniesiono go do Rady Najwyższej⁴⁶.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ Postanova Verhovnoï Radi Ukraïni pro Koncepcijû sudovo-pravovoï reformi v Ukraïni, „Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni” 1992, nr 30, s. 426.

⁴⁶ V.K. Mamutov, *50 let...*, s. 10–11.

Kodeks uchwalono jednak dopiero 16 stycznia 2003 r.⁴⁷, a wszedł w życie 1 stycznia 2004 r.

Wskazanie przez Radę Najwyższą Ukrainy na konieczność uchwalenia samodzielnego kodeksu gospodarczego i oficjalne „zadekretowanie” prac nad jego przygotowaniem samo w sobie stanowiło okoliczność pozytywnie przyjętą wśród donieckich uczonych jako prowadzącą do wyodrębnienia prawa gospodarczego w sferze prawa stanowionego. Będąc, rzecz jasna, niestrudzonym propagatorem przypisywania prawu gospodarczemu statusu gałęzi prawa, W. Mamutow zaznaczał jednak, że dokonanie kodyfikacji ustawodawstwa gospodarczego powinno być uznawane za konieczne i pożądane niezależnie od przyjmowanej przez poszczególnych uczonych lub praktyków teoretycznej perspektywy postrzegania prawa gospodarczego. Uchwalenie kodeksu gospodarczego jest bowiem niezbędne do systemowego, spójnego uregulowania funkcjonowania gospodarki – kodeks powinien stanowić „trzon”, wokół którego będą formować się przepisy szczegółowe, dotyczące różnych dziedzin gospodarki⁴⁸. Zasadność uchwalenia kodeksu gospodarczego nie była jednak akceptowana powszechnie w środowisku naukowym – głównymi krytykami stali się przedstawiciele nauki prawa cywilnego, uznający, że prawna regulacja gospodarki powinna znaleźć swoje miejsce w przepisach kodeksu cywilnego. W. Mamutow wspominał, że niedługo po podjęciu decyzji o przystąpieniu do prac nad projektem kodeksu gospodarczego grupa cywilistów z Moskwy przesłała na ręce Rady Ministrów Ukrainy list z sugestią „poskromienia” zapędów zwolenników koncepcji prawa gospodarczego związanych z uchwaleniem odrębnego kodeksu gospodarczego⁴⁹.

Uczestnicy prac nad przygotowaniem projektu kodeksu gospodarczego zdawali sobie sprawę, że rezultatem ich działań będzie opracowanie aktu prawnego nowatorskiego w perspektywie globalnej – o ile w wielu państwach uchwalono kodeksy handlowe, dotyczące prywatnoprawnych zagadnień związanych z wykonywaniem działalności gospodarczej, o tyle stworzenie kodeksu obejmującego swoją regulacją zagadnienia zarówno publiczno-, jak i prywatnoprawne przedstawiało się jako zadanie pionierskie. Nawiązując do sygnalizowanych już wcześniej

⁴⁷ *Gospodars'kij kodeks Ukraïni vid 16 I 2003, „Vidomosti Verhovnoi Radi Ukraïni” 2003, nr 18, 19–20, 21–22, s. 144.*

⁴⁸ *V.K. Mamutov, Kodifikaciâ hozâjstvennogo zakonodatel'stva v novykh ekonomičeskikh usloviâh, Donieck 1994, s. 4; idem, Problemy kodifikacii..., s. 3–4.*

⁴⁹ *Idem, Problemy kodifikacii..., s. 12.*

animozji między zwolennikami wyodrębniania prawa gospodarczego a jego przeciwnikami (przede wszystkim – cywilistami), W. Mamutow zaznaczał, że działalność autorów kodyfikacji prawa gospodarczego jest w zdecydowanie wyższym stopniu twórcza niż autorów kodeksu cywilnego, którzy w istocie „[p]rzepisują to, co dawno temu napisali już inni”⁵⁰. W. Mamutow podkreślał, że treść kodeksu gospodarczego powinna odpowiadać specyfice ukraińskiej gospodarki – rolą przepisów kodeksu jest zagwarantowanie zarówno jej stabilności, jak i możliwości reformowania. Kodeks powinien wpisywać się również w konstytucyjnie ukształtowany porządek prawny Ukrainy – jego głównym zadaniem miało stać się zapewnienie wolności działalności gospodarczej w ramach wyznaczonych jednak „społecznym charakterem gospodarki”, o którym stanowi art. 13 Konstytucji Ukrainy⁵¹, oraz koniecznością zapewnienia „ekonomicznego pluralizmu” życia społecznego na Ukrainie, zgodnie z art. 15 Konstytucji⁵².

3.2. Odzwierciedlenie poglądów przedstawicieli szkoły donieckiej w treści Kodeksu gospodarczego

Kodeks gospodarczy, uchwalony – jak wspomniano – 16 stycznia 2003 r., w swojej pierwotnej wersji liczył 417 artykułów, podzielonych na 9 działów, a w ich obrębie – 41 rozdziałów. Zgodnie z poglądem znamienym dla donieckiego ośrodka badań nad prawem gospodarczym Kodeks – obejmujący, w założeniu, całość stosunków kształtujących się w związku z wykonywaniem działalności gospodarczej – reguluje zagadnienia zarówno publiczno-, jak i prywatnoprawne. Art. 1 Kodeksu stanowi, że normuje on „stosunki gospodarcze powstające w procesie organizacji i wykonywania działalności gospodarczej pomiędzy podmiotami gospodarczymi, a także pomiędzy tymi podmiotami a innymi uczestnikami stosunków w zakresie gospodarowania”, którymi są – zgodnie z art. 2 – m.in. organy władzy państwowej i organy samorządu terytorialnego,

⁵⁰ Idem, *Pro projekt novogo Civil'nogo kodeksu Ukraïni ta pro poâsnûval'nu zapisku do n'ogo*, w: V.K. Mamutov, G.L. Znamens'kij, *Problemy obespeçeniâ obšestvennogo hozâjstvennogo porâdka*, Donieck 1998, s. 124.

⁵¹ Konstituciâ Ukraïni vid 28 VI 1996, „Vidomosti Verhovnoï Radi Ukraïni” 1996, nr 30, s. 141.

⁵² V.K. Mamutov, *Formirovat' zakonodatel'stvo, sootvetstvuûšee sobstvennym realiâm Ukraïny*, w: *Pravova sistema Ukraïni. Teoriâ i praktika*, pod red. idem, Kijów 1993, s. 16; N.V. Ćerkaskaâ, op. cit., s. 137.

a także konsumenci. Do zagadnień publicznoprawnych unormowanych w Kodeksie należą m.in. działania państwa i samorządu terytorialnego w sferze gospodarki (rozdział II, art. 8–24), przeciwdziałanie monopolom (rozdział III, art. 25–41) czy szczególna regulacja działalności gospodarczej z elementem zagranicznym (dział VIII, art. 377–400). Wśród zagadnień prywatnoprawnych można wymienić np. status prywatnych podmiotów gospodarczych (rozdziały VII–XIII, art. 93–132), majątek podmiotów gospodarczych (dział III, art. 133–172) oraz zobowiązania gospodarcze – w tym umowy gospodarcze (dział IV, art. 173–215).

Przepisy Kodeksu gospodarczego korespondują z koncepcjami formułowanymi przez donieckich uczonych. Art. 5 ust. 1 Kodeksu stanowi, że „prawny porządek gospodarczy na Ukrainie kształtuje się na podstawie optymalnego połączenia rynkowej samoregulacji stosunków gospodarczych podmiotów gospodarczych i państwowej regulacji procesów makroekonomicznych”, co odzwierciedla przywołane już stanowisko W. Mamutowa o przenikaniu się tych dwóch sfer regulacji w ustawodawstwie gospodarczym w warunkach gospodarki rynkowej. Samo pojęcie „prawnego porządku gospodarczego” nasuwa natomiast skojarzenia ze „społecznym porządkiem gospodarczym”, który według G. Znamienkiego ma stanowić o tożsamości metody regulacji prawa gospodarczego. Termin „społeczny porządek gospodarczy” nie występuje w przepisach Kodeksu gospodarczego – jest natomiast obecny w jego preambule, zgodnie z którą „utrwalenie społecznego porządku gospodarczego w systemie gospodarczym Ukrainy” stanowi jeden z celów Kodeksu. Według O. Podcerkownego społecznym porządkiem gospodarczym jest pojęciem szerszym niż prawny porządek gospodarczy – społeczny porządek gospodarczy określają nie tylko przepisy prawa, lecz także m.in. zasady moralne i interesy społeczeństwa. Prawny porządek gospodarczy należy postrzegać jako odzwierciedlenie społecznego porządku gospodarczego w przepisach prawa⁵³. Zgodnie z art. 5 ust. 3 Kodeksu gospodarczego do „wykonywania swojej działalności w granicach prawnego porządku gospodarczego” są zobowiązane podmioty gospodarcze i inni uczestnicy stosunków w zakresie gospodarowania, a więc – jak już wspomniano – m.in. organy władzy państwowej i organy samorządu terytorialnego. „Prawny porządek gospodarczy” – wpisujący się w ramy „społecznego porządku gospodarczego” w ujęciu

⁵³ O. Podcerkownyj, *Pravovoj hozajstvennyj porâdok kak orientir regulâtornoj politiki gosudarstva*, „Ūridičnij Visnik” 2009, nr 1, s. 47.

G. Znamieńskiego – stanowi zatem zasadniczy punkt odniesienia dla działań wszystkich podmiotów uczestniczących w stosunkach kształtujących się w związku z wykonywaniem działalności gospodarczej.

W Kodeksie gospodarczym znalazło także swój wyraz sygnalizowane wcześniej – w ramach charakterystyki działalności gospodarczej jako przedmiotu regulacji prawa gospodarczego według G. Znamieńskiego – rozróżnienie działalności gospodarczej na działalność przedsiębiorczą i niekomercyjną. Art. 3 ust. 2 Kodeksu gospodarczego stanowi, że działalność gospodarcza może być wykonywana zarówno w celu osiągnięcia zysku, jak i bez tego zamiaru. Szczegółowe unormowania dotyczące działalności nastawionej na zysk (przedsiębiorczej) znajdują się w art. 43–51 Kodeksu gospodarczego, a te dotyczące działalności wykonywanej bez osiągnięcia zysku (niekomercyjnej) – w art. 52–54. Warto wspomnieć, że zgodnie z art. 52 ust. 1–2 działalność niekomercyjna to działalność gospodarcza, której celem jest osiągnięcie rezultatów ekonomicznych, społecznych i innych bez zamiaru osiągnięcia zysku, a działalność tę mogą wykonywać podmioty gospodarcze sektora państwowego lub komunalnego w dziedzinach, w których wykonywanie działalności przedsiębiorczej jest zakazane prawem, oraz inne podmioty gospodarcze, w odniesieniu do których przepisy prawa nie dopuszczają prowadzenia działalności przedsiębiorczej.

Kodeks gospodarczy z 2003 r. obowiązuje do dzisiaj, przy czym jego znaczenie w systemie prawa ulega osłabieniu wskutek rozbudowy ustawodawstwa szczegółowego dotyczącego wyodrębnionych dziedzin gospodarki. W związku z tą okolicznością formułowane są postulaty uchylecia Kodeksu lub znacznej zmiany zakresu jego regulacji. Przykładowo, w 2016 r. wiceminister sprawiedliwości Ukrainy S. Pietuchow wskazał, że przepisy Kodeksu dotyczące m.in. prawa konkurencji, papierów wartościowych oraz funkcjonowania banków dublują się z przepisami zawartymi w ustawach szczegółowych poświęconych z osobna określonym obszarom regulacji. Przepisy Kodeksu z natury rzeczy nie mogą normować wszystkich aspektów danej dziedziny działalności gospodarczej w sposób drobiazgowy i wyczerpujący, a utrzymywanie w systemie prawa przepisów kodeksowych zawierających ogólne regulacje poświęcone wyodrębnionym dziedzinom nie wydaje się zasadne i potrzebne⁵⁴. W. Mamutow bronił jednak zamysłu uregulowania

⁵⁴ *Minîst anonsiroval sozdanie rabočih grupp po otmene Hozâjstvennogo kodeksa Ukrainy*, <https://interfax.com.ua/news/economic/319200.html> (dostęp: 15 VII 2023).

w Kodeksie gospodarczym szerokiego katalogu zagadnień związanych z funkcjonowaniem gospodarki, w tym także jej dziedzin szczegółowych. Zaznaczał, że uchwalenie Kodeksu nie jest końcem, lecz początkiem kodyfikacji ustawodawstwa gospodarczego – Kodeks należy postrzegać jako trzon, do którego z biegiem lat powinny przyrastać nowe, bardziej szczegółowe unormowania. Dla zapewnienia spójności ustawodawstwa gospodarczego konieczne jest więc konsolidowanie go w Kodeksie gospodarczym, a nie rozpraszenie w ustawach szczegółowych⁵⁵.

Podsumowanie

Doniosłość wkładu ośrodka donieckiego w rozwój myśli naukowej nad prawem gospodarczym i w praktykę stanowienia ustawodawstwa gospodarczego uzasadnia niewątpliwie – jak zaznaczono we wstępie do artykułu – określenie go mianem „donieckiej szkoły prawa gospodarczego”, które to sformułowanie jest powszechnie stosowane w literaturze⁵⁶. Choć refleksja nad prawem gospodarczym w ośrodku donieckim kształtowała się pierwotnie w płaszczyźnie rozważań o profilu praktycznym, to jednak na przestrzeni lat szkoła doniecka wypracowała oryginalne koncepcje teoretyczne uzasadniające zasadność wyodrębnienia prawa gospodarczego jako samodzielnej gałęzi prawa – w warunkach zarówno gospodarki socjalistycznej, jak i gospodarki wolnorynkowej. Po uzyskaniu niepodległości przez Ukrainę, w okresie formowania się jej „własnego” ustawodawstwa, przedstawiciele szkoły donieckiej stanęli przed perspektywą przeniesienia teoretycznych koncepcji do sfery prawa stanowionego, co znalazło wyraz w postaci uchwalonego w 2003 r. Kodeksu gospodarczego, przygotowanego przy dominującym udziale uczonych z Doniecka.

THE DONETSK SCHOOL OF ECONOMIC LAW – AN OUTLINE OF HISTORY AND CONCEPTS

Summary

The Donetsk school of economic law began to emerge at the turn of the 1950s and 1960s in the Soviet Union, and then continued its activity after Ukraine gained

⁵⁵ V.K. Mamutov, *Kodifikaciâ. Sbornik...*, s. 57, 119.

⁵⁶ Zob. m.in. N.A. Orlova, op. cit., *passim*; V.K. Mamutov, *50 let...*, s. 12; N.V. Čerkasskaâ, op. cit., s. 129.

independence in 1991. The Donetsk school of economic law presented the view on the legitimacy of separating economic law as an independent branch of law, whether in the conditions of the command economy or in the system of the market economy. During the period of socialism, the view on the independence of economic law was justified primarily by the specificity of the subject of regulation of economic law, which were social relations developing in the sector of the state socialist economy, with the participation of state economic organizations. After the collapse of the USSR and the adoption of the market economy system by Ukraine, economic law was distinguished on the basis of the specificity of its subject of regulation and the method of regulation. The subject of economic law regulation is economic activity, which is a manufacturing activity (production, performance of works and provision of services), and, at the same time, an activity consisting in organizing the use of assets. The method of regulating economic law involves combining the method of binding orders and the method of autonomous decisions by adjusting them to the needs of implementing the social economic order, based on ensuring the harmonization of public and private interests and guaranteeing partnership relations in the economy. Representatives of the Donetsk school of economic law played a dominant role in the preparation of the Economic Code of Ukraine (adopted in 2003), which comprehensively regulates the sphere of economic activity, covering both vertical and horizontal legal relations formed with the participation of economic entities.

Keywords: Donetsk school of economic law – economic law – economic activity – method of regulation – Economic Code of Ukraine

BIBLIOGRAFIA

- Belyh V.S., *Pravovoe regulirovanie predprinimatel'skoj deâtel'nosti v Rossii*, Moskwa 2005.
- Bulganin N.A., *Direktivy XX s'ezda KPSS po šestomu pätiletnemu planu razvitiâ narodnogo hozâjstva SSSR*, w: *XX s'ezd Kommunističeskoj Partii Sovetskogo Soûza, 14–25 fevralâ 1956 goda. Stenografičeskij otčet*, t. 2, Moskwa 1956, s. 3–66.
- Čerkasskaâ N.V., *Valentin Karlovič Mamutov – ideolog kodifikacii hozâjstvennogo zakonodatel'stva i razrabotčik hozâjstvennogo kodeksa Ukrainy (90-letiu so dnâ roždeniâ posvâšaetsâ)*, „Vestnik Instituta Èkonomičeskikh Issledovanij” 2019, nr 2, s. 129–146.
- Efimočkin V.P., *K voprosu o principah postroeniâ sistemy prava*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Prawo” 1957, nr 3, s. 86–93.
- Eršova I.V., *Obšie položenîâ o predprinimatel'skom prave*, w: *Predprinimatel'skoe pravo*, pod red. I.V. Eršovej, Moskwa 2017, s. 15–47.
- Ioffe O.S., *Izbrannnye trudy po graždanskomu pravu. Iz istorii civilističeskoj mysli. Graždanskoe pravootnošenje. Kritika teorii „hozâjstvennogo prava”*, Moskwa 2009.
- Išutin V.Û., *Istoriâ kodifikacii otečestvennogo hozâjstvennogo zakonodatel'stva v sovetskij i postsovetskij periody*, „Vestnik Moskovskogo Universiteta MVD Rossii” 2010, nr 8, s. 105–109.

- Kurs sovetского hozâjstvennogo prava*, t. 1, pod red. E.B. Pašukanisa, L.Â. Gincburga, Moskwa 1935.
- Laptev V.V., *O sovetском hozâjstvennom prave*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo” 1959, nr 4, s. 70–87.
- Laptev V.V., *Predprinimatel'skoe pravo. Ponâtie i sub"ekty*, Moskwa 1997.
- Małeckı W., *Dyskusja nad koncepcjâ prawa gospodarczego w nauce radzieckiej w latach 1956–1958*, „Krakowskie Studia z Historii Państwa i Prawa” 2016, nr 9(3), s. 361–378.
- Małeckı W., *Prawo gospodarczo-administracyjne w koncepcji „dwóch sektorów” Piotra Iwanowicza Stuczki*, „Studia nad Autorytaryzmem i Totalitaryzmem” 2020, nr 42(2), s. 101–117.
- Mamutov V.K., *50 let spustâ. K pâtidesâtiletiû hozâjstvenno-pravovogo dviženîâ v Donbasse*, „Ekonomika ta Pravo” 2008, nr 3, s. 5–13.
- Mamutov V.K., *Formirovat' zakonodatel'stvo, sootvetstvuûšee sobstvennym realiâm Ukrainy*, w: *Pravova sistema Ukraini. Teoriâ i praktyka*, pod red. V.K. Mamutova, Kijów 1993, s. 15–17.
- Mamutov V.K., *Hozâjstvennoe pravo – na službu kommunističeskomu stroitel'stvu*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo” 1959, nr 5, s. 61–68.
- Mamutov V.K., *Kodifikaciâ hozâjstvennogo zakonodatel'stva v novykh ekonomičeskikh uslovîâh*, Doneck 1994.
- Mamutov V.K., *Kodifikaciâ. Sbornik naučnyh trudov*, Kijów 2011.
- Mamutov V.K., *Praktyka ũridičeskoj raboty v promyšlennosti i hozâjstvennoe pravo*, w: *Naučnaâ sessiâ po problemam sovetского hozâjstvennogo prava*, Moskwa 1959, s. 14–16.
- Mamutov V.K., *Problemy kodifikacii hozâjstvennogo zakonodatel'stva*, w: *Problemy stanovleniâ hozâjstvennogo zakonodatel'stva Ukrainy*, pod red. V.K. Mamutova, Doneck 1993, s. 3–17.
- Mamutov V.K., *Pro projekt novogo Civil'nogo kodeksu Ukraini ta pro poâsnûval'nu zapisku do n'ogo*, w: V.K. Mamutov, G.L. Znamens'kij, *Problemy obespečeniâ obšestvennogo hozâjstvennogo porâdka*, Doneck 1998, s. 120–126.
- Mamutov V.K., *Sušnost' i soderžanie hozâjstvennogo prava*, w: *Hozâjstvennoe pravo (Ukrainy)*, pod red. V.K. Mamutova, Kijów 2002, s. 19–25.
- Orlova N.A., *Predistoriâ stanovleniâ i razvitiâ doneckoj naučnoj školy hozâjstvennogo prava*, w: *Sovremennyye problemy hozâjstvennogo zakonodatel'stva*, pod red. O.A. Ašurkova, Doneck 2019, s. 209–218.
- Pavlov I.V., *O sisteme sovetского socialističeskogo prava*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo” 1958, nr 11, s. 3–18.
- Podcerkovnyj O., *Pravovoj hozâjstvennyj porâdok kak orientir regulâtornoj politiki gosudarstva*, „ũridičnij Visnik” 2009, nr 1, s. 45–49.
- Rabska T., *Jakie pravo gospodarcze? Próba odpowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 55(1), s. 19–25.
- Stučka P.I., *Kurs sovetского graždanskogo prava*, t. 3, *Osobennaâ čast' graždanskogo prava*, Moskwa–Leningrad 1931.
- Šargorodskij M.D., Ioffe O.S., *O sisteme sovetского prava*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Pravo” 1957, nr 6, s. 101–110.

- Tadevosân V.S., *Nekotorye voprosy sistemy sovetskogo prava*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Prawo” 1956, nr 8, s. 99–108.
- Vyšinskij A.Â., *XVIII s’ezd VKP(b) i zadači nauki socialističeskogo prava*, „Sovetskoe Gosudarstvo i Prawo” 1939, nr 3, s. 1–26.
- Znamenskij G.L., *Hozâjstvennaâ deâtel’nost’ kak predmet hozâjstvennogo prava*, w: *Hozâjstvennoe pravo (Ukrainy)*, pod red. V.K. Mamutova, Kijów 2002, s. 9–19.
- Znamenskij G.L., *Hozâjstvennoe zakonodatel’stvo Ukrainy. Formirovanie i perspektivy razvitiâ*, Kijów 1996.
- Znamenskij G.L., *Principy i metody pravovogo regulirovaniâ hozâjstvennoj deâtel’nosti*, w: *Hozâjstvennoe pravo (Ukrainy)*, pod red. V.K. Mamutova, Kijów 2002, s. 25–34.

II. Z ORZECZNICTWA

ANNA TRELA*

Głosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 1008/22 (dokonywanie zakupów na zasadach powszechnej dostępności a wygaśnięcie mandatu radnego gminnego)

1. Stan faktyczny sprawy

Wyrokiem z 31 stycznia 2023 r. Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), sygn. akt III OSK 1008/22¹ utrzymał w mocy wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Poznaniu z 27 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Po 879/21². Istota sprawy dotyczyła skargi na zarządzenie zastępcze Wojewody Wielkopolskiego w przedmiocie wygaśnięcia mandatu radnego. Z uwagi na to, że rada gminy uchwałą odmówiła „wygaśnięcia mandatu radnego w związku z brakiem podstaw do stwierdzenia złamania przez radnego zakazu prowadzenia działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy, o którym mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g.”,

* Anna Trela, dr, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, e-mail: anna.trela@amu.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2014-5579>.

¹ Zob. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/77BBC166EB> (dostęp: 22 IV 2023).

² Zob. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B3387A2398> (dostęp: 22 IV 2023).

Wojewoda Wielkopolski na podstawie art. 98a ust. 2 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³ wydał zaskarżony akt.

W ocenie wojewody doszło do naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonej w art. 24f ust. 1 u.s.g. działalności z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat. O tym, że doszło do naruszenia powołanego przepisu, przesądzał fakt, że radny w trakcie trwającej kadencji (w latach 2018–2021) wystawił na rzecz przedszkola gminnego faktury za zakup artykułów spożywczych (32 faktury obejmujące łącznie 2356 pozycji), natomiast na rzecz Urzędu Gminy P. radny wystawił faktury za zakup artykułów spożywczych i przemysłowych (5 faktur obejmujących łącznie 108 pozycji). W ocenie organu nadzoru wielkość i systematyczność dokonywanych zakupów świadczyły o tym, że sklep radnego jest głównym dostawcą artykułów spożywczych nabywanych przez przedszkole publiczne w związku z bieżącą realizacją jego zadań. Z kolei o prowadzeniu przez radnego świadomej sprzedaży artykułów na rzecz urzędu gminy, a konkretnie na potrzeby świetlicy środowiskowej, świadczył według organu fakt, że powyższe zakupy były poprzedzane zamówieniami składanymi przez urząd, co potwierdzało zestawienie zamieszczone w piśmie Przewodniczącego Rady Gminy w P. W konsekwencji wojewoda stwierdził, że zachodzi przesłanka wygaśnięcia mandatu radnego na podstawie art. 383 § 1 pkt 5 Ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. – Kodeks wyborczy⁴.

Zarządzenie zastępcze zostało zaskarżone przez radnego gminnego do sądu administracyjnego. Radny wskazał, że zarządzenie jest niezgodne z *ratio legis* przepisu, a ponadto: aby radny mógł posługiwać się mieniem komunalnym, musi ono zostać radnemu udostępnione do wykorzystania, czyli radny musi otrzymać mienie komunalne do władania. Radny przyznał, że środki finansowe wprawdzie stanowią mienie jednostek samorządu terytorialnego, jednakże ich wypłata na rzecz usługodawcy nie może być uznawana za prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, taki bowiem sposób wykładni przepisu art. 24f ust. 1 u.s.g. eliminowałby całkowicie jakiegokolwiek relacje gospodarcze pomiędzy radnymi prowadzącymi działalność gospodarczą a gminą. W jego ocenie, gdyby celem ustawodawcy było wprowadzenie tak daleko idącego ograniczenia

³ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 40 ze zm., dalej „u.s.g.”.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 1277.

w kontaktach gospodarczych radnych z gminą, brzmienie powyższego art. 24f ust. 1 byłoby zapewne inne, jednoznaczne. Podniósł, że art. 24f ust. 1 u.s.g. „[n]ie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego, jak twierdzi organ nadzoru w zarządzeniu zastępczym”. Ponadto stwierdził, że „[z]akupy podstawowych produktów w sklepie, niewymagające przeprowadzania specjalnego postępowania, zależą od decyzji kierownika jednostki organizacyjnej i co do zasady, w większych miejscowościach, nikt nie wie i nie bada, czyją własnością jest placówka handlowa”⁵.

W odpowiedzi na skargę wojewoda podkreślił, że radny bezspornie prowadził działalność gospodarczą z wykorzystaniem mienia gminnego; korzysta z mienia gminnego „[p]rzez sam fakt «pobrania» wynagrodzenia ze środków budżetowych gminy opłaconych z budżetu gminy”. W opinii wojewody jest to działalność prowadzona z wykorzystaniem mienia komunalnego.

2. Uzasadnienie prawne sądu I instancji

WSA w Poznaniu wyrokiem z 27 stycznia 2022 r. uchylił zarządzenie zastępcze, uznając, że jest ono niezgodne z prawem.

W pierwszej kolejności Sąd zwrócił uwagę na treść art. 383 § 1 pkt 5 Kodeksu wyborczego, zgodnie z którym wygaśnięcie mandatu radnego następuje w przypadku naruszenia ustawowego zakazu łączenia mandatu radnego z wykonywaniem określonych w odrębnych przepisach funkcji lub działalności. Takim przepisem odrębnym jest m.in. art. 24f ust. 1 u.s.g., który przewiduje, że radni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności. Stosownie do art. 24f ust. 1a u.s.g. jeżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 Kodeksu wyborczego. Z kolei w myśl art. 383 § 5 Kodeksu wyborczego jeżeli

⁵ Zob. <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/B3387A2398> (dostęp: 22 IV 2023).

radny przed dniem wyboru wykonywał funkcję lub prowadził działalność, o której mowa w § 1 pkt 5, obowiązany jest do zrzeczenia się funkcji lub zaprzestania prowadzenia działalności w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Wygaśnięcie mandatu radnego z przyczyn, o których mowa w § 1 pkt 2 – z wyjątkiem powodów wskazanych w art. 10 § 2 i art. 11 § 2 oraz pkt 3, 5 i 7, stwierdza właściwa rada, w drodze uchwały, w terminie miesiąca od dnia wystąpienia przyczyny wygaśnięcia mandatu (art. 383 § 2). Natomiast w przypadku niezrzeczenia się funkcji lub niezaprzestania prowadzenia działalności przez radnego w terminie, o którym mowa w § 5, rada stwierdza wygaśnięcie mandatu radnego, w drodze uchwały, w ciągu miesiąca od upływu tego terminu (art. 382 § 6).

Przenosząc to na grunt sprawy, WSA w Poznaniu uznał, że wprowadzony w art. 24f ust. 1 u.s.g. generalny zakaz używania przez radnego mienia gminy w prowadzonej przez niego działalności gospodarczej, bez względu na jej przedmiot, rodzaj majątku komunalnego i tytuł prawny, nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego. Przepis ten nie ogranicza zakazu do „własności” ani do „zarządzania” takim mieniem, gdyż używa znacznie pojemniejszego terminu „wykorzystanie mienia”. Celem tego zakazu jest niedopuszczenie do sytuacji wykorzystywania funkcji radnego do osiągnięcia własnych korzyści majątkowych kosztem mienia powiatowego. *Ratio legis* takiego rozwiązania opiera się na założeniu, że należy dążyć do wykluczenia sytuacji, w której radny, wykonując mandat w jednostce samorządu terytorialnego, będąc członkiem organu stanowiącego i podejmującego m.in. decyzje dotyczące zasad zarządu mieniem tej jednostki samorządowej, mógłby wpływać na korzystne dla siebie, bliskich lub innych podmiotów, w imieniu których działa, rozporządzanie takim mieniem.

Po drugie, Sąd podkreślił, że do wygaśnięcia mandatu dochodzi na skutek zdarzeń, z którymi ustawa wiąże utratę mandatu uzyskanego w wyborach powszechnych. Wygaśnięcie mandatu jest najdalej idącą sankcją, oddziałującą na sferę biernego prawa wyborczego, albowiem mamy tu do czynienia z wkroczeniem przez ustawodawcę w materię podmiotowego prawa konstytucyjnego. Istnieje zatem możliwość pozbawienia mandatu na zasadach przewidzianych w ustawie, z przyczyn koniecznych w demokratycznym państwie prawa, jednakże przyczyny te podlegają kontroli konstytucyjności z punktu widzenia ich proporcjonalności, jako decydujących o przekreśleniu wyniku wyborów. Nakaz zachowania proporcjonalności normowania powoduje, że przyczyna

decydująca o wygaśnięciu mandatu musi być na tyle poważna, aby zniesienie wyników wyborów było usprawiedliwione w świetle tego właśnie standardu konstytucyjnego. Sąd powołał się także na stanowisko Trybunału Konstytucyjnego (TK), zgodnie z którym automatyzm i rygoryzm w zakresie stanowienia i stosowania przepisów dotyczących wygaśnięcia mandatu pochodzącego z wyborów powszechnych prowadzą do podważenia równowagi między prawami osób wybieranych oraz wyborców a koniecznością osiągnięcia celów, którym służą nakazy i zakazy nakładane na osoby uzyskujące mandat w wyniku wyborów. Tym samym prowadzi do naruszenia konstytucyjnej zasady proporcjonalności.

Po trzecie, nie zgadzając się z argumentacją przedstawioną przez Wojewodę Wielkopolskiego, Sąd stwierdził, że przy ocenie podniesionych okoliczności trzeba mieć na uwadze, że faktury te następczo dokumentowały dokonane czynności sprzedaży produktów spożywczych i przemysłowych. Sprzedaż nie odbywała się zaś w warunkach uprzedniego zawarcia umowy, której przedmiotem byłaby stała dostawa takich towarów na rzecz gminy. Zamówienie, o którym wspomina wojewoda, nie zostało kierowane do skarżącego (dokumenty te dotyczyły procedury wewnętrznej). Zakup nie był wynikiem wybrania oferty w wyniku przetargu czy też uprzedniego wyboru firmy skarżącego w ramach zamówienia z wolnej ręki⁶. Poprzez realizowanie poszczególnych zakupów w sklepie skarżącego nie doszło też do wyeliminowania innych podmiotów prowadzących handel detaliczny czy hurtowy z możliwości dostępu do gminnych środków finansowych. Kwestie te miały podstawowe znaczenie dla kwalifikacji prawnej stanu faktycznego sprawy. W przekonaniu Sądu radny, który prowadzi działalność gospodarczą w postaci sklepu detalicznego, nie musi przy obejmowaniu mandatu zaprzestawać prowadzenia takiej działalności. Środki pieniężne, pochodzące od gminy, uzyskiwane przy realizacji jednostkowych umów sprzedaży detalicznej, nie stanowiły też wykorzystywania mienia gminnego do prowadzenia działalności gospodarczej, lecz efekt prowadzenia działalności gospodarczej. W takich warunkach otrzymanie środków pieniężnych z budżetu gminy, tytułem zapłaty ceny towaru, nie jest korzystaniem z mienia komunalnego w rozumieniu art. 24f u.s.g. Przyjęcie odmiennego stanowiska naruszałoby również zasadę wolności działalności gospodarczej, o której mowa w art. 22

⁶ Np. art. 129 ust. 1 Ustawy z dnia 11 IX 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. 2023, poz. 1605).

Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej⁷. Zgodnie z tym przepisem ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Po czwarte, Sąd zwrócił uwagę na specyfikę funkcjonowania detalicznych placówek handlowych oraz zasady dokonywania w nich zakupów. W ocenie Sądu w rozpatrywanej sprawie nie zachodziła okoliczność, w której nastąpiła sprzedaż towarów na rzecz gminnych jednostek organizacyjnych, nie miała też miejsca realizacja obowiązku przyjętego na siebie wcześniej przez radnego – przedsiębiorcę w umowie cywilnoprawnej zawartej z gminą jednostką organizacyjną. Ponadto, w przekonaniu Sądu zakaz określony w art. 24f ust. 1 u.s.g. nie powinien być stosowany w sposób bezwzględny, abstrahujący od okoliczności konkretnej sprawy, a przy tym pomijający również systemowe uwarunkowania prawne danego rodzaju działalności.

3. Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 stycznia 2023 r.

Skargę kasacyjną od wyroku WSA w Poznaniu złożył Wojewoda Wielkopolski, zarzucając naruszenie przepisów postępowania m.in. poprzez: błędną ocenę zgromadzonego materiału dowodowego i w konsekwencji brak sporządzenia prawidłowego uzasadnienia wyroku, polegające na przyjęciu, że organ nadzoru nie wykazał zaistnienia przesłanek bezwzględnie przemawiających za wystąpieniem podstaw do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego; błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że otrzymane przez radnego gminne środki finansowe, z tytułu zapłaty za zakup towarów, nie stanowiły wykorzystywania mienia komunalnego do prowadzenia działalności gospodarczej z uwagi na fakt, że radny nie dokonywał sprzedaży towarów na podstawie realizacji obowiązku wcześniej przyjętego na siebie w umowie cywilnoprawnej; błędną wykładnię oraz niewłaściwe zastosowanie, polegające na przyjęciu, że zakaz, o którym mowa w art. 24f u.s.g., nie ma charakteru bezwzględnego, a co za tym idzie nie powinno dochodzić do swoistego automatyzmu przy ocenie, czy przy wykonywaniu działalności gospodarczej przez radnego doszło do naruszenia zakazu wykorzystania mienia komunalnego.

⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 IV 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej „Konstytucja RP” lub „Konstytucja”.

W ocenie NSA konieczne było rozważenie, czy doszło do takiego „wykorzystania” mienia wspólnego, które powoduje, że skutek w postaci stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego, stanowiący istotną ingerencję w prawa wyborcze zarówno radnego, jak i wyborców, jest w danym przypadku proporcjonalny do celów, którym służą nakazy i zakazy nakładane na radnych⁸. Przy stosowaniu omawianej zasady nie można tracić z pola widzenia tego, że podstawowym celem rozwiązań antykorupcyjnych zawartych w ustawach samorządowych jest wyeliminowanie sytuacji, w których dany podmiot przy wykonywaniu funkcji radnego uzyskiwałby kosztem mienia wspólnego nieuprawnione korzyści dla siebie lub bliskich, podważając tym samym zaufanie do rzetelności wykonywania mandatu w imieniu wyborców.

NSA uznał, że w sprawie bezsporne jest, że radny wystawił faktury za zakup towarów przez przedszkole i urząd gminy. To jednak nie było poprzedzone jakimikolwiek wcześniejszymi uzgodnieniami. NSA podzielił stanowisko WSA, że w realiach przedmiotowej sprawy radny, który prowadził działalność gospodarczą w postaci sklepu detalicznego, nie musiał przy obejmowaniu mandatu zaprzestawać prowadzenia takiej działalności. Środki pieniężne, pochodzące od gminy, uzyskiwane przy realizacji jednostkowych umów sprzedaży detalicznej, nie stanowiły też wykorzystywania mienia gminnego do prowadzenia działalności gospodarczej, lecz efekt prowadzenia działalności gospodarczej. W takich warunkach otrzymania środków pieniężnych z budżetu gminy, tytułem zapłaty ceny za towar, nie można kwalifikować jako korzystanie z mienia komunalnego w rozumieniu art. 24f ust. 1 u.s.g. Ponadto stwierdził, że rygory określone w art. 24f ust. 1 i 1a u.s.g. czy w art. 383 § 1 pkt 5, § 5 i 6 Kodeksu wyborczego są niewątpliwie podyktowane ważnym interesem publicznym. Nie można jednakże w ten sposób uzasadniać ograniczenia czy też wyłączenia możliwości prowadzenia działalności gospodarczej w każdym przypadku, w którym przedsiębiorca obejmuje mandat radnego. Chodzi tu bowiem o zapobieżenie ewentualnemu wykorzystaniu mandatu radnego w celu ułatwienia dostępu do mienia tej jednostki, nie zaś o bezwarunkowe wyłączenie możliwości prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego. Nie doszło zatem do sytuacji, w której zawieranie poszczególnych „detalicznych” umów z radnym wyłączałoby możliwość zawarcia tożsamych umów z innym podmiotem mogącym dostarczać niezbędne artykuły na terenie danej miejscowości. Nie został

⁸ Por. wyrok NSA z 7 V 2014 r., sygn. akt II OSK 679/14, LEX nr 1575645.

wykazany taki rodzaj relacji pomiędzy radnym a gminą, który przesądzałby o tym, że zakup określonych produktów mógł odbywać się wyłącznie w sklepie skarżącego. Z tych względów skarga kasacyjna została oddalona.

4. Ocena prawna sprawy

4.1. Uwagi ogólne

Przepis art. 24f ust. 1 u.s.g. został dodany Ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne⁹. W myśl tego przepisu „[r]adni nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, w której radny uzyskał mandat, a także zarządzać taką działalnością lub być przedstawicielem czy pełnomocnikiem w prowadzeniu takiej działalności”. Z art. 24f ust. 1a u.s.g. wynika, że „[j]eżeli radny przed rozpoczęciem wykonywania mandatu prowadził działalność gospodarczą, o której mowa w ust. 1, jest obowiązany do zaprzestania prowadzenia tej działalności gospodarczej w ciągu 3 miesięcy od dnia złożenia ślubowania. Niewypełnienie obowiązku, o którym mowa w zdaniu pierwszym, stanowi podstawę do stwierdzenia wygaśnięcia mandatu radnego w trybie art. 383 Kodeksu wyborczego”¹⁰.

Na początku funkcjonowania samorządu terytorialnego błędnie założono, że uwarunkowania prawne oraz bezpośredni kontakt władzy ze społecznością lokalną będą wystarczającą rękojmią obiektywizmu i bezstronności w poczynaniach funkcjonariuszy publicznych¹¹. Dlatego u.s.g. nie zawierała żadnych przepisów „antykorupcyjnych”. W praktyce okazało się jednak, że przyjęte założenia skutecznego funkcjonowania „wzajemnych hamulców” w relacji społeczność lokalna–aparatusamorządowy nie spełniły pokładanych nadziei¹². Zaistniała konieczność

⁹ Tekst pierwotny Dz.U. 1997 Nr 106, poz. 697.

¹⁰ Art. 24f ust. 1a dodany przez art. 1 pkt 1 lit. a) Ustawy z dnia 23 XI 2002 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. 2002 Nr 214, poz. 806).

¹¹ M. Zbrojewski, *Prowadzenie działalności gospodarczej jako przyczyna wygaśnięcia mandatu – zagadnienia wybrane*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, pod red. B. Dolnickiego, J.P. Tarno, Warszawa 2012, LEX/el.

¹² T. Sierzputowski, *Ograniczenia dotyczące funkcjonariuszy gminnych przy wykonywaniu zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4, s. 14 oraz A. Wierzbica, *Art. 24f*,

wprowadzenia odpowiednich regulacji prawnych, które gwarantowałyby wyeliminowanie działań czy czynności o charakterze korupcyjnym. Pierwsze ograniczenie swobody w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej zostało wprowadzone Ustawą z dnia 5 czerwca 1992 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne¹³. W ustawie tej art. 3 przewidywał, że „[o]soba wchodząca w skład organów gminy nie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego, a także nie może być zastępcą lub przedstawicielem w prowadzeniu takiej działalności”.

Istota przepisów antykorupcyjnych sprowadza się do zakazu łączenia pewnych funkcji z innymi funkcjami lub prowadzeniem działalności gospodarczej, która mieści się w pojęciu zasady *incompatibilitas*¹⁴. Zasada ta w szerokim rozumieniu „[w]prowadza szczególne ograniczenia dla osób pozostających w służbie państwowej, gdy chodzi o łączenie przez nie funkcji, stanowisk państwowych lub łączenie określonych funkcji, stanowisk państwowych z inną działalnością”¹⁵. Ograniczenia te są „[k]onieczne ze względu na ochronę wiarygodności sprawowanej funkcji lub poprawność jej spełnienia w takim zakresie, w jakim Konstytucja uznaje, że spełnienie określonej funkcji państwowej wymaga unikania możliwości powstania konfliktu interesów, gdy poszczególne funkcje czy działania podejmowane przez tą samą osobę popadną ze sobą w kolizję”¹⁶. W literaturze podkreśla się również, że „[i]nstitucja *incompatibilitas* stanowi wyraz powszechnie akceptowanych wymagań stawianych funkcjonariuszom władzy publicznej; ma powszechne zastosowanie w systemach demokratycznych wobec osób sprawujących władzę zarówno na szczeblu ogólnopaństwowym, jak i lokalnym; traktowana jest jako gwarancja należytego wywiązywania się z obowiązków

w: *Komentarz do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, pod red. B. Dolniciego, Warszawa 2010, s. 368.

¹³ Dz.U. 1992 Nr 56, poz. 274.

¹⁴ Szerzej: J. Gola, *Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne a dylematy dotyczące pojęcia działalności gospodarczej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, pod red. L. Kieresa, Wrocław 2010, s. 63 i n.; T. Kocowski, *Ograniczenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne – reglamentacyjna funkcja państwa na przykładzie ustawy z 21 sierpnia 1997 r.*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2006, s. 113–142.

¹⁵ B. Banaszak, *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, LEX/el. 2012.

¹⁶ Uchwała TK z 6 II 1996 r., sygn. akt W 11/95 (Dz.U. 1996 Nr 24, poz. 112).

mandatariusza; chroni przed uwikłaniem w powiązania i sprzeczności interesów wynikające z jednoczesnego łączenia różnych ról społecznych, które mogłyby rzutować na niezależność wykonywania mandatu, podważać autorytet sprawowanej władzy lub budzić zastrzeżenia co do bezstronności i uczciwości jej piastuna. We współczesnych demokracjach szczególną uwagę przywiązuje się bowiem do etycznych aspektów życia publicznego, domagając się przestrzegania w nim reguł jawności, bezinteresowności, uczciwości¹⁷. Zasada *incompatibilitas* ma realizować różne cele, w zależności od tego, jakich stanowisk czy funkcji i której z władz dotyczy¹⁸, i w takim kierunku podlega ciągłym modyfikacjom i rozszerzaniu na różne sfery aktywności¹⁹.

Niewątpliwie art. 24f ust. 1 u.s.g. wprowadza ograniczenie w łączeniu funkcji publicznej z prowadzeniem działalności gospodarczej, jej zarządzaniem lub byciem pełnomocnikiem/przedstawicielem. Nie oznacza to jednak, że przepis ten można interpretować w sposób dowolny, uznając, że każda aktywność radnego powinna być traktowana jako działalność gospodarcza, a tym bardziej jako działalność prowadzona z wykorzystaniem mienia gminy. Określenie „prowadzenie działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego” budziło i nadal budzi szereg wątpliwości. TK w uchwale z 2 czerwca 1993 r., sygn. akt W 17/93 uznał, że sformułowanie „[n]ie może prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem mienia państwowego lub komunalnego oznacza, że poseł, senator i osoba wchodząca w skład organów gminy nie mogą prowadzić działalności gospodarczej na własny rachunek z wykorzystaniem zarówno odpłatnym, jak i nieodpłatnym mienia państwowego, czy komunalnego, w którego władanie weszłyby po wyborze na posła, senatora lub w skład organów gminy, przy czym poseł i senator – bez względu na miejsce położenia mienia, natomiast osoba wchodząca w skład organów gminy – z wykorzystaniem mienia państwowego, czy komunalnego na terenie tej gminy, w której skład organów wchodzi”²⁰.

Ustawa zakazuje prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek lub wspólnie z innymi osobami, a także zarządzania taką

¹⁷ K.W. Czaplicki, B. Dauter, A. Kisielewicz, F. Rymarz, *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006, LEX/el.

¹⁸ B. Banaszak, op. cit.

¹⁹ A. Trela, *Udział osób pełniących funkcje publiczne w zarządzaniu kołem łowieckim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 78(3), s. 110.

²⁰ OTK 1993, nr 2, poz. 44.

działalnością czy bycia przedstawicielem lub pełnomocnikiem w jej prowadzeniu. Samo pojęcie działalności gospodarczej uregulowane jest w art. 3 Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców²¹, zgodnie z którym działalnością gospodarczą może być zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły. Powszechnie przyjmuje się, że definicja ta ma charakter uniwersalny. Zatem za każdym razem, gdy ustawodawca w ustawie odrębnej posłuży się pojęciem działalności gospodarczej, nie definiując go na użytek tej ustawy, zwrot ten należy rozumieć tak, jak na gruncie Prawa przedsiębiorców²². Jednym z podstawowych elementów kwalifikujących działalność gospodarczą jest m.in. jej zarobkowość i ciągłość. Zarobkowość zakłada prowadzenie określonej działalności w celu osiągnięcia korzyści (nadwyżki przychodów nad kosztami). Z kolei ciągłość oznacza pewną stałość oraz powtarzalność czynności podejmowanych w ramach określonej działalności gospodarczej²³.

Mając na uwadze treść art. 24f ust. 1 u.s.g., należy pamiętać, że nie chodzi o prowadzenie działalności gospodarczej w ogólności, ale o prowadzenie działalności gospodarczej z „wykorzystaniem mienia komunalnego”. Nie chodzi zatem o to, czy radny prowadzi działalność gospodarczą, czy nią zarządza albo czy jest jej przedstawicielem czy pełnomocnikiem, ale czy działalność ta jest prowadzona z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy, tzn. czy działalność gospodarcza jest prowadzona, w tym konkretnym przypadku, w oparciu o mienie komunalne.

Mienie komunalne, zgodnie z art. 43 u.s.g. to własność, ale także inne prawa majątkowe. W orzecznictwie ugruntował się pogląd, że „[m]ieniem komunalnym są prawa majątkowe, a więc i takie, których wartość można wyrazić (wymierzyć) w pieniądzu, jak również, że zapłata za wykonanie działalności jest korzystaniem z mienia komunalnego”²⁴. Przy czym wyraźnie należy zaznaczyć, że zapłata ma być wynikiem wcześniej zawartej umowy²⁵.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. 2023, poz. 221.

²² E. Komierzyńska-Orlińska, *Komentarz do art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców*, w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, s. 49.

²³ Wyrok WSA we Wrocławiu z 27 IV 2005 r., sygn. akt I SA/Wr 3237/03, LEX nr 496830.

²⁴ Wyrok NSA z 30 I 2020 r., sygn. akt II OSK 34/20, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7960A936AA> (dostęp: 23 IV 2023).

²⁵ Np. zapłata za wykonania usługi poprzedzonej zamówieniem publicznym – wyrok WSA w Poznaniu z 19 I 2023 r., sygn. akt II SA/Po 915/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/012300A057> (dostęp: 23 IV 2023).

4.2. Stosowanie w praktyce art. 24f ust. 1 u.s.g.

Jeśli chodzi o stanowisko orzecnictwa w kwestii stosowania art. 24f ust. 1 u.s.g., to istnieją trzy różne podejścia, które można wyodrębnić i uzasadnić. Pierwsze – „skutkiem wykorzystania przez radnego mienia komunalnego jest w każdym wypadku utrata jego mandatu”, drugie, które zyskuje coraz większą akceptację – „w przypadku korzystania z mienia komunalnego na zasadach jego powszechnej dostępności radny zachowuje sprawowany mandat” oraz trzecie – „incydentalne, jednorazowe korzystanie przez radnego z mienia komunalnego nie skutkuje utratą przez niego mandatu”²⁶.

Odnosząc się do pierwszego stanowiska, trzeba brać pod uwagę przede wszystkim charakter naruszenia. Jeśli radny prowadzący działalność handlowo-usługową zawarł z gminnym ośrodkiem pomocy społecznej umowę, której przedmiotem była realizacja przez zleceniobiorcę (skarżącego) świadczeń w naturze przyznanych przez ten ośrodek (zleceniodawca), i na podstawie takiej umowy zobowiązał się do wykonywania usługi na rzecz ośrodka, polegającej na wydawaniu artykułów spożywczych i chemicznych uprawnionym osobom na podstawie przedłożonego „pokwitowania”²⁷, to oczywiste jest, że naruszył on art. 24f ust. 1 u.s.g. Podobnie należy orzec, gdy radny prowadzący w sposób zorganizowany i ciągły sprzedaż alkoholu w ramach sklepu ogólnospożywczego sprzedaje alkohol na festynie gminnym, korzystając z infrastruktury gminnej na zasadzie wyłączności²⁸, a także wówczas, gdy radny jako przedsiębiorca dostarcza paliwo jednostkom organizacyjnym gminy jako podmiot, którego oferta została wybrana przez te jednostki²⁹. W tych sprawach występuje również czynnik, który można nazwać aktywnym ubieganiem się o dostęp do mienia gminnego bądź też skorzystanie z takiego mienia. Dla przykładu radny traci również swoją funkcję także wtedy, gdy równocześnie jest dyrektorem spółki dzierżawiącej obiektu szpitalne od powiatu³⁰. Tak samo ocenić należy

²⁶ M. Karciarz, *Skutki wykorzystania przez radnego mienia komunalnego*, LEX/el. 2017.

²⁷ Wyrok NSA z 30 I 2020 r., sygn. akt II OSK 34/20, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/7960A936AA> (dostęp: 23 IV 2023).

²⁸ Wyrok NSA z 30 VIII 2011 r., sygn. akt II OSK 140/11, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2D4122DB5F> (dostęp: 23 IV 2023).

²⁹ Wyrok WSA w Białymstoku z 10 XII 2021 r., sygn. akt II SA/Bk 698/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2CBD655BDA> (dostęp: 23 IV 2023).

³⁰ Wyrok WSA w Łodzi z 4 I 2022 r., sygn. akt. III SA/Łd 980/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/C6758E2E1B> (dostęp: 23 IV 2023).

sytuację, gdy będąc radnym, ta sama osoba pełni funkcję prezesa spółki, która wygrała przetarg na odbiór i zagospodarowanie stałych odpadów komunalnych z terenu gminy³¹. Są to oczywiste naruszenia, w których ewidentnie dochodzi do konfliktu interesów, a mienie komunalne stanowi podstawę wykonywanej działalności gospodarczej.

Aby przejść do drugiego rozwiązania, warto wskazać trzeci przypadek, w którym chodzi o naruszenia mające charakter incydentalny i jednorazowy. Tego typu działania w ocenie WSA w Łodzi „[n]ie mogą być więc co do zasady zakwalifikowane jako prowadzenie działalności gospodarczej, o ile przy ich wykonywaniu nie było zamiaru powtarzalności”³². Tym samym, to nie kryterium podmiotowe decyduje o uznaniu określonej aktywności zarobkowej za działalność gospodarczą, ale jej przedmiot i charakter. Jako przykład podać można jednorazowe wynajęcie sali na szkolenie dla dzieci przez stowarzyszenie, którego prezes jest jednocześnie radnym gminy.

Aby zrozumieć istotę ograniczenia wynikającego z art. 24 f ust. 1 u.s.g. oraz jego specyfikę zachodzącą w sytuacji korzystania przez radnego z mienia komunalnego na zasadach jego powszechnej dostępności, należy odwołać się do reguły interpretacyjnej, którą wyraził NSA: „[w]szelkie ograniczenia zasady wolności w prowadzeniu działalności gospodarczej, choć dopuszczalne w drodze zapisu ustawowego ze względu na ważny interes publiczny (art. 22 Konstytucji RP), mają charakter wyjątku i muszą być wobec tego rozumiane ściśle, a nie w sposób rozszerzający. Nie można zatem ich istnienia dorozumiewać czy domniemywać, bądź przyjmować np. w drodze analogii”³³. Istotne znaczenie dla dokonywania właściwych i dopuszczalnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej ma wypełnienie przez prawodawcę postulatów, które – w zakresie legislacji – ustanawia zasada proporcjonalności, stanowiąca – obok wymogów formalnych (ustawowa forma ograniczenia) i celowościowych (ochrona ważnego interesu publicznego) – gwarancję zgodnego z prawem, właściwego limitowania tego publicznego prawa podmiotowego³⁴. Zasada ta znalazła wyraz w orzeczeniu TK, który stwierdził, że ingerencja państwa powinna mieć miejsce wyłącznie w niezbędnym zakresie,

³¹ Wyrok NSA z 24 XI 2014 r., sygn. akt II OSK 2892/14, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/607C637BBB> (dostęp: 23 IV 2023).

³² Wyrok WSA w Łodzi z 9 IX 2016 r., sygn. akt III SA/Łd 691/16, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/404777994F> (dostęp: 23 IV 2023).

³³ Wyrok NSA z 12 IV 2006 r., sygn. akt II GSK 23/06, LEX nr 20972.

³⁴ Ł. Folak, *O ograniczaniu wolności działalności gospodarczej*, w: *Wolność w prawie administracyjnym*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 296 i n.

nie może przekraczać pewnego poziomu uciążliwości, a także powinna zachowywać proporcje pomiędzy naruszeniem uprawnień jednostki a rangą chronionego interesu publicznego³⁵.

W orzecznictwie wskazuje się, że wyrażony w przepisie art. 24f ust. 1 u.s.g. zakaz nie ma charakteru bezwzględnego, „[a]lbowiem służy zapobieżeniu jedynie takiej sytuacji, w której występuje rzeczywiste zagrożenie angażowania się radnego w sytuacje mogące podawać w wątpliwość autorytet konstytucyjnych organów Państwa oraz osłabiać zaufanie wyborców i opinii publicznej do ich prawidłowego funkcjonowania”³⁶. A więc nie oznacza to, że jakiegokolwiek korzystanie przez radnego z mienia komunalnego, pozostające w związku funkcjonalnym z prowadzoną przez niego działalnością gospodarczą powoduje skutek w postaci wygaśnięcia jego mandatu. „O prowadzeniu przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego można mówić wtedy, gdy radny korzysta z mienia gminnego na uprzywilejowanych zasadach, wykorzystując swoją pozycję w gminie. Natomiast w przypadkach korzystania przez radnego dla celów prowadzonej przez niego działalności gospodarczej z mienia komunalnego na zasadzie powszechnej do tego mienia lub na warunkach powszechnie ustalonych w odniesieniu do danego typu czynności prawnych nie dochodzi do naruszenia omawianego zakazu”³⁷.

NSA w uzasadnieniu uchwały 7 sędziów z 2 kwietnia 2007 r., wypowiedział się, „[ż]e nie jest uprawniony wniosek, że jeśli chodzi o radnych gmin, każde korzystanie z nieruchomości gminnych będzie wyczerpywało zakaz, o którym mowa w art. 24f ust. 1 u.s.g. Mając na uwadze cel tego zakazu, nie można uznać, że korzystanie z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności usług na warunkach ogólnych, czy też na warunkach ustalonych powszechnie dla danego typu czynności prawnych może podważać osiągnięcie tego celu, ponieważ w tych przypadkach nie zachodzi obawa wykorzystania mandatu radnego do uzyskania innych korzyści aniżeli dostępne dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej”³⁸.

W kolejnym orzeczeniu NSA potwierdził, że nie można uznać, iż korzystanie przez radnego z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności usług na warunkach ogólnych, czy na warunkach ustalonych

³⁵ Orzeczenie TK z 26 IV 1995 r., sygn. akt K 11/94, OTK 1995, nr 1, poz. 1.

³⁶ Wyrok NSA z 18 II 2016 r., sygn. akt II OSK 2759/15, LEX nr 2037476.

³⁷ B. Dolnicki, *Art. 25, w: Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, LEX/el.

³⁸ Uchwała NSA z 2 IV 2007 r., sygn. akt. II OPS 1/07, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/79BEE996EB> (dostęp: 23 IV 2023).

powszechnie dla danego typu czynności prawnych, może stanowić naruszenie zakazu z art. 24f ust. 1, ponieważ w tych przypadkach nie zachodzi obawa wykorzystania mandatu radnego do uzyskania innych korzyści niż dostępne dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej³⁹. Stanowisko to potwierdził NSA, uznając, że „[k]orzystanie z mienia komunalnego gminy na zasadzie powszechnej dostępności usług nie prowadzi do pojawienia się obawy wykorzystania mandatu radnego do uzyskania korzyści niedostępnych dla innych członków wspólnoty samorządowej”⁴⁰.

Odnosnie do „wykorzystania” mienia komunalnego NSA w wyroku z 31 stycznia 2013 r. orzekł, że: „[r]adny nie prowadzi działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia gminy w rozumieniu art. 24f ust. 1 [...], jeżeli korzysta z tego mienia na zasadzie powszechnej dostępności do tego mienia lub na warunkach powszechnie ustalonych dla członków danej wspólnoty samorządowej”⁴¹. W wyroku tym NSA wyraźnie stwierdził, że „[w]ykładnia celowościowa art. 24f ust. 1 u.s.g. prowadzi do wniosku, że o prowadzeniu przez radnego działalności gospodarczej z wykorzystaniem mienia komunalnego gminy można mówić wtedy, gdy radny korzysta z mienia gminnego na uprzywilejowanych zasadach, wykorzystując swoją pozycję w gminie. Natomiast w przypadkach korzystania przez radnego dla celów prowadzonej przez niego działalności gospodarczej z mienia gminy na zasadzie powszechnej dostępności do tego mienia lub na warunkach powszechnie ustalonych w odniesieniu do danego typu czynności prawnych dla wszystkich mieszkańców gminy, nie dochodzi do naruszenia zakazu z art. 24f ust. 1 u.s.g.”.

Podobnie WSA w Bydgoszczy w wyroku z 11 kwietnia 2014 r. uznał, „[ż]e przepis rt. 24f ust. 1 ustawy z 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym używa znacznie pojemniejszego określenia «wykorzystanie mienia», którego granice desygnatów są o wiele trudniej uchwytnie, ale na pewno to wykorzystanie mienia gminy musi pozostawać w związku funkcjonalnym z działalnością gospodarczą w nawiązaniu do definicji działalności gospodarczej z art. 2 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej”⁴². Takie samo stanowisko zajął NSA w wyroku z 2 grudnia 2015 r.⁴³

³⁹ Wyrok NSA z 29 VIII 2007 r., sygn. akt II OSK 1618/06, LEX nr 364703.

⁴⁰ Wyrok NSA z 5 VI 2012 r., sygn. akt II OSK 715/12, LEX nr 1219172.

⁴¹ Wyrok NSA z 31 I 2013 r., sygn. akt II OSK 2926/12, LEX nr 1298508.

⁴² Wyrok WSA w Bydgoszczy z 11 IV 20214 r., sygn. akt II SA/Bd 571/14, LEX nr 1498018.

⁴³ Wyrok NSA z 2 XII 2015 r., sygn. akt II OSK 2727/15, LEX nr 2000018.

W orzecznictwie można też zauważyć wyraźną tendencję do ustalania naruszenia przepisu art. 24f ust. 1 u.s.g. w oparciu o ustalanie braku okoliczności korzystania z mienia na zasadach powszechnej dostępności⁴⁴. Dla przykładu wskazać należy, że WSA w Lublinie w wyroku z 10 stycznia 2023 r. ustalił, że w sprawie nie można przyjąć, że dochodziło do zawarcia umów na zasadach powszechnej dostępności, ponieważ „[p]ewne elementy umowy sprzedaży zawieranych z gminą i jednostkami organizacyjnymi gminy miały charakter indywidualnych uzgodnień, gdyż odbiegały od typowych elementów umów sprzedaży zawieranych przez nabywcę towarów w sklepie”⁴⁵. Podobnych sytuacji WSA w Lublinie dopatrywał się w przypadku innego radnego, w którego sklepie zaopatrywały się jednostki organizacyjne gminy⁴⁶. Otóż pewne elementy umów sprzedaży zawieranych z jednostkami organizacyjnymi gminy miały charakter indywidualnych uzgodnień, odbiegały bowiem od typowych elementów umów sprzedaży zawieranych przez nabywcę towarów w sklepie. WSA w Poznaniu uznał z kolei, że „[c]ech powszechnej dostępności nie nosi [...] zawarcie umów ze spółkami gminnym o odpłatny najem konkretnej nieruchomości, ponieważ do korzystania przez radnego z mienia gminy dochodzi właśnie dlatego, że radny prowadzi taką, a nie inną działalność gospodarczą. Wykorzystywanie mienia komunalnego na zasadzie powszechnej dostępności nie może obejmować sytuacji, gdy korzystanie z mienia, z którego korzysta radny, nie jest możliwe przez inne podmioty”⁴⁷. Nie można także mówić o powszechnej dostępności w sytuacji, gdy radna, prowadząc sklep, zawiera z gminą umowę, na której mocy gmina miała refundować sklepowi wartość zakupów czynionych przez beneficjentów pomocy społecznej⁴⁸.

Korzystanie z mienia gminnego na zasadzie powszechnej dostępności usług i na warunkach ogólnych nie rodzi obawy wykorzystania

⁴⁴ Por. wyrok NSA z 10 III 2020 r., sygn. akt II OSK 137/20, LEX nr 3053135; wyrok WSA w Opolu z 17 XI 2020 r., sygn. akt II SA/Op 283/20, LEX nr 3106759; wyrok WSA w Rzeszowie z 7 XII 2021 r., sygn. akt II SA/Rz 1332/21, LEX nr 3288886; wyrok WSA we Wrocławiu z 25 X 2018 r., sygn. akt III SA/Wr 139/18, LEX nr 2579324.

⁴⁵ Wyrok WSA w Lublinie z 10 I 2023 r., sygn. akt III SA/Lu 530/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/3897C28986> (dostęp: 23 IV 2023).

⁴⁶ Wyrok WSA w Lublinie z 15 XII 2022 r., sygn. akt. III SA/Lu 372/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/F55E64931C> (dostęp: 23 IV 2023).

⁴⁷ Wyrok WSA w Poznaniu z 20 X 2022 r., sygn. akt IVSA/Po 500/22, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FD5113B661> (dostęp: 23 IV 2023).

⁴⁸ Wyrok NSA z 12 X 2022 r., sygn. akt III OSK 4691/21, <https://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/D97AE19847> (dostęp: 23 IV 2023).

mandatu radnego do uzyskania innych korzyści niż dostępne dla wszystkich członków wspólnoty samorządowej. „Dostępny” zgodnie ze *Słownikiem języka polskiego* to ‘taki, do którego można dojść bez przeszkód, na który można wejść stosunkowo łatwo’; ‘nietrudny do zdobycia’⁴⁹. Z kolei „powszechny” to ‘dotyczący wszystkich rzeczy, osób, spraw itp.’⁵⁰. Powszechna dostępność niebudząca wątpliwości to: korzystanie z dróg, ulic, parków, tablicy ogłoszeń, szkół, bibliotek, kina czy zaopatrzenie w wodę. Problem jest bardziej złożony, gdy chodzi o dokonywanie zakupów przez gminę lub jej jednostki organizacyjne w sklepach należących do radnych. Z pewnością radny, który powołuje się na działanie na zasadach powszechnej dostępności, musi wykazać, że przy dokonywaniu sprzedaży towarów czy usług nie korzystał z uprzywilejowania poprzedzonego umową czy uzgodnieniem, że wobec gminy nie stosowano odmiennych zasad nabycia towarów (upustów, rabatów, innych terminów płatności), a także, że cena za zakup towarów czy usług nie stanowiła „działalności na mieniu powiatu”, oraz że pozostali uczestnicy rynku mogli na takich samych zasadach świadczyć usługi na rzecz gminy. Ważne jest również ustalenie, czy radny mógł mieć jakikolwiek wpływ na przepisy wewnętrzne ustalające zasady dokonywania zakupów albo że zakupów w urzędzie gminy czy jej jednostkach organizacyjnych dokonywała osoba bliska (spokrewniona z radnym).

Nie jest dobrym argumentem, powoływanym przez niektóre sądy, wprowadzenie przez radnego zakazu sprzedaży na rzecz gminy czy gminnych jednostek organizacyjnych. Takie ograniczenie działalności gospodarczej jest bowiem sprzeczne z art. 22 Konstytucji. Ponadto Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń⁵¹ przewiduje odpowiedzialność z tytułu ukrywania przez zajmującego się sprzedażą towarów w przedsiębiorstwie handlu detalicznego przed nabywcą towaru przeznaczonego do sprzedaży lub umyślnego, bez uzasadnionej przyczyny odmawiania sprzedaży takiego towaru (art. 135). Kolejnym problemem jest sprzedaż na podstawie paragonu, a następnie wystawienie faktury. Taka praktyka była dozwolona do 1 stycznia 2020 r. Obecnie, zgodnie z art. 106 ust. 5 Ustawy z dnia 11 marca o podatku od towarów i usług⁵², w przypadku sprzedaży zaewidencjonowanej przy zastosowaniu kasy

⁴⁹ Zob. hasło *dostępny*, w: *Słownik języka polskiego* [online], <https://sjp.pwn.pl/slowniki/dostepnosc.html> (dostęp: 23 IV 2023).

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 2151.

⁵² Tekst jedn. Dz.U. 2022, poz. 931 ze zm.

rejestrującej potwierdzonej paragonem fiskalnym fakturę na rzecz podatnika podatku lub podatku od wartości dodanej wystawia się wyłącznie, jeżeli paragon potwierdzający dokonanie tej sprzedaży zawiera numer, za pomocą którego nabywca towarów lub usług jest zidentyfikowany na potrzeby podatku lub podatku od wartości dodanej. Wcześniej identyfikacja kupującego nie była wymagana. Zatem, żeby można było pozbawić radnego mandatu, wystarczyło zrobić zakupy w kilku punktach sprzedaży przez kierowników jednostek organizacyjnych gminy, następnie wystąpić o faktury i tym samym wykazać, że radny prowadził działalność na mieniu komunalnym. Takie rozwiązanie jest nie do przyjęcia.

Kluczowe znaczenie ma nie sam fakt prowadzenia działalności gospodarczej przez radnego na podstawie wpisu do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej czy Krajowego Rejestru Sądowego, ale powiązanie tej działalności funkcjonalnie i organizacyjnie z mieniem komunalnym. Radny w świetle art. 24f ust. 1 u.s.g. ma prowadzić działalność gospodarczą, zarządzać nią, być pełnomocnikiem lub przedstawicielem z wykorzystaniem mienia komunalnego. Oznacza to, że ta działalność ma być z góry nastawiona na korzystanie z mienia komunalnego w sposób ciągły, celowy i zorganizowany. Możliwość czerpania korzyści z mienia komunalnego nie powinna być okazjonalna, ale trwała – gwarantująca cykliczny dochód. Gwarancji tych należy upatrywać w uzgodnieniach i umowach, które poprzedzają dokonywanie zakupów. Brak któregośkolwiek z tych elementów stanowi o braku naruszenia powołanego przepisu.

Należy też zwrócić uwagę, że gminę w dokonywaniu zakupów ograniczają przepisy Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych⁵³. Wydatki publiczne powinny być bowiem dokonywane w sposób celowy i oszczędny. Po ustaleniu cen w różnych placówkach handlowych może się okazać, że to sklep radnego oferuje nabycie towarów po cenach najniższych w okolicy. Dopóki jednak nie zostały wprowadzone ustawowe ograniczenia związane z zakazem dokonywania zakupów w sklepach stanowiących własność radnych organy administracji ani sądy administracyjne nie mogą w sposób rozszerzający interpretować ograniczeń wynikających z treści art. 24f ust. 1 u.s.g. Pod rozwagę należy też poddać takie działania podejmowane przez władze lokalne w czasie pandemii COVID-19, które sugerowały np. softysom nawiązanie bliskiej współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami i nakładały

⁵³ Tekst jedn. Dz.U. 2020, poz. 1634 ze zm.

zobowiązanie do dokonywania zakupów towarów i usług (do kwoty nieobjętej obowiązkiem przeprowadzenia postępowania przetargowego) w miarę możliwości u lokalnych przedsiębiorców (zakupy – artykuły przemysłowe, spożywcze, budowlano-remontowe)⁵⁴. Konkluzja pozwalająca na wyodrębnienie kategorii „korzystania z mienia komunalnego na zasadach jego powszechnej dostępności” uzasadniona jest przede wszystkim koniecznością zachowania zasady proporcjonalności. Przyчыlna decydująca o wygaśnięciu mandatu musi być na tyle poważna, aby zniweczenie wyników wyborów było usprawiedliwione w świetle tego właśnie standardu konstytucyjnego.

GLOSS TO THE JUDGMENT OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF JANUARY 31, 2023, FILE REF. ACT III OSK 1008/22 (PURCHASING ON THE PRINCIPLES OF UNIVERSAL AVAILABILITY AND THE EXPIRY OF THE MANDATE OF A MUNICIPAL COUNCILLOR)

Summary

The gloss deals with an analysis of the provision of Art. 24f sec. 1 of the Act of 8 March 1990 on commune self-government (u.s.g.), from which it follows that councillors may not conduct business activity on their own account or jointly with other persons using the communal property of the municipality in which the councillor obtained the mandate, as well as managing such activity or be the representative or proxy in the conduct of such activities. Violation of this prohibition results in the loss of the ticket. The established anti-corruption provision still raises many doubts. As a rule, it is assumed that due to its purpose and the subject and scope of violations, this prohibition is not absolute. Particularly controversial is the use of municipal property by the councillor on the principles of its universal availability, consisting in making purchases in the councillor's shop, which do not require the use of public procurement. In order to clarify the essence of this case, the issues that do not raise doubts under Art. 24f sec. 1 u.s.g. and which entail the absolute necessity of terminating the mandate of the councillor are discussed first. Following this, judgments are presented in which administrative courts found that the use of property on the basis of general availability is allowed unless it privileges the position of the councillor and any purchases made in stores owned by the councillor do not result from prior arrangements or contracts. The development of this concept is dictated by the content of constitutional provisions and the ratio legis of Art. 24f sec. 1 u.s.g.

Keywords: councillor – expiration of the mandate – use of property on the basis of universal availability – municipal property – economic activity

⁵⁴ Zob. https://www.krzywini.pl/Komunikat_dla_Przedsiębiorców_Gminy_Krzywin!,40197.html (dostęp: 23 IV 2023).

BIBLIOGRAFIA

- Banaszak B., *Porównawcze prawo konstytucyjne współczesnych państw demokratycznych*, LEX/el. 2012.
- Czaplicki K.W., Dauter B., Kisielewicz A., Rymarz F., *Samorządowe prawo wyborcze. Komentarz*, Warszawa 2006, LEX/el.
- Dolnicki B., *Art. 25*, w: *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, LEX/el.
- Folak Ł., *O ograniczaniu wolności działalności gospodarczej*, w: *Wolność w prawie administracyjnym*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2017, s. 289–316.
- Gola J., *Zakaz prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne a dylematy dotyczące pojęcia działalności gospodarczej*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, pod red. L. Kieresa, Wrocław 2010, s. 63–74.
- Karciarz M., *Skutki wykorzystania przez radnego mienia komunalnego*, LEX/el. 2017.
- Kocowski T., *Ograniczenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne – reglamentacyjna funkcja państwa na przykładzie ustawy z 21 sierpnia 1997 r.*, w: *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2006, s. 113–142.
- Komierzyńska-Orlińska E., *Art. 3 ustawy Prawo przedsiębiorców*, w: *Konstytucja biznesu. Komentarz*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2019, s. 48–59.
- Sierzputowski T., *Ograniczenia dotyczące funkcjonariuszy gminnych przy wykonywaniu zadań publicznych*, „Samorząd Terytorialny” 2000, nr 4, s. 14–24.
- Trela A., *Udział osób pełniących funkcje publiczne w zarządzaniu kołem łowieckim*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, nr 78(3), s. 109–124.
- Wierzbica A., *Art. 24f*, w: *Komentarz do ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym*, pod red. B. Dolnickiego, Warszawa 2010, LEX/el.
- Zbrojewski M., *Prowadzenie działalności gospodarczej jako przyczyna wygaśnięcia mandatu – zagadnienia wybrane*, w: *Samorząd terytorialny w Polsce a sądowa kontrola administracji*, pod red. B. Dolnickiego, J.P. Tarno, Warszawa 2012, LEX/el.

III. PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

Przeгляд wybranych czasopism zagranicznych

Jan Hořeňovský, *Právní a kulturní aspekty příčin a dopadů teze o technologické stagnaci (Prawne i kulturowe aspekty przyczyn i skutków tezy o stagnacji technologicznej)*, „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2023, vol. 69, no. 1, s. 29–44, <https://doi.org/10.14712/23366478.2023.3>

Jan Hořeňovský w swoim artykule omówił koncepcję technologicznej stagnacji współczesnej „zachodniej” cywilizacji, przedstawił możliwe przyczyny tego zjawiska i rolę, jaką w tej sytuacji może odegrać system prawny. Ujęcie jest interesujące od strony teoretycznej, gdyż bazuje m.in. na socjologicznej teorii autopojęzy N. Luhmanna. J. Hořeňovský, mówiąc o „narracjach”, miał na myśli poglądy prezentowane w literaturze i dyskusjach publicznych na temat współczesnego społeczeństwa. Rozważania rozpoczął konstatacją o bezprecedensowym postępie technologicznym, z jakim mamy współcześnie do czynienia. Dodał jednak, że nie powinniśmy zapominać o zagrożeniach, jakie może za sobą pociągać.

Słusznie zwrócił uwagę, że narracja o stałym (i w domyśle pozytywnym) postępie technologicznym przysłania inną, zgoła odmienną, narrację – szczególnie amerykańskich autorów – o korelacji między postępowaniem technologicznym a stagnacją i regresem w innych obszarach, na przykład energetyce, transporcie, budownictwie. W tym ujęciu zakłada się, że im wyższy postęp technologiczny, tym większy regres innych obszarów życia społecznego. Oczywiście jest to argumentacja osadzona w realiach amerykańskich: braku usług publicznych lub ich niskiego poziomu. Upadek klasy średniej idący za stagnacją różnych obszarów życia społecznego i ograniczenie perspektyw życiowych osób młodych nie tylko zagrażają wzrostowi gospodarczemu, lecz także wywołują negatywne konsekwencje dla społeczności demokratycznych.

Zdaniem omawianych przez Hořeňovskiego autorów futurystyczne obietnice wysuwane w latach 60. XX wieku się nie spełniły. W latach 1870–1930 i kolejno 1930–1970 świat zmienił się diametralnie. W porównaniu zaś z drugą połową XIX w. i pierwszą połową XX w. od lat 70. żyjemy w erze spowolnienia postępu technologicznego. Nie chodzi o to, że postępu nie ma, ale o to, że nie dochodzi do niego tak szybko jak w przeszłości. Jest to postęp horyzontalny – związany z kopiowaniem nowych rzeczy wskutek globalizacji w innych częściach globu lub

wertykalny – związany z wynajdywaniem całkiem nowych rzeczy. Postęp technologiczny jest naturalnie niezbędny, a poza tym tworzy wartość dodaną (o czym J. Hořeňovský w interesujący sposób wspomina). Redukuje mianowicie konflikty w społeczeństwie, gdyż mnoży dobra, z których ludzie mogą korzystać. Innymi słowy: postęp redukuje walkę o byt.

Jednakże postęp w informatyce nie pociąga za sobą automatycznego postępu w jakości i długości życia ludzkiego, budownictwie i transporcie: mieszkania są niedostępne dla zwykłych ludzi, którzy w dodatku są poszkodowani wskutek wykluczenia komunikacyjnego. Jednocześnie następuje spadek produktywności, liczby wynalazków i płac realnych. Oznacza to, że obietnica wzrostu i zwiększenia jakości życia, będąca fundamentem demokratycznych rządów, staje się obietnicą bez pokrycia, wywołując (w domyśle) frustrację wyborców.

Postęp technologiczny w aspekcie systemu prawnego niesie za sobą przeregulowanie systemu prawnego oraz wzrost wewnętrznego skomplikowania prawa, czyli hipertrofii prawa. Jest to skutek przyjętego kulturowo paradygmatu prawa, jako „wszechobejmującego abstrakcyjno-racjonalnego systemu”. Jak pisał J. Hořeňovský: czym bardziej więc komplikuje się świat zewnętrzny, tym bardziej skomplikowane musi stawać się prawo.

Trafnie on zaznaczył, że złożoność prawa jako taka nie jest czymś złym, ale „złożoność niekontrolowana”, nieproporcjonalna w stosunku do innowacyjności, nieuchronnie wytwarzająca przestrzenie dla wewnętrznych sprzeczności, niekonsekwencji i niepewności co do stosowania norm i znaczenia pojęć, prowadzi do niepewności prawa, a zatem obniża poziom bezpieczeństwa prawnego adresatów norm prawnych. Regulacje prawne stają się przesadne, sprzeczne i zbyt liczne. Prawo przestaje być spójnym systemem norm, a staje się polem dekonstrukcji i fragmentaryzacji. Tym samym hamuje innowacyjność i skłania do bierności społecznej. Jest to jeden ze skutków technologicznej stagnacji dla systemu prawnego.

Rozwój technologiczny jest za to wspierany przez deregulację. Ustawodawca staje więc przed dylematem: ochrona bezpieczeństwa i eliminacja ryzyka za wszelką cenę czy wspieranie innowacyjności. Politycy biorą również pod uwagę opór społeczeństwa wobec wynalazków, szczególnie w sferze żywności modyfikowanej genetycznie, telekomunikacji czy energetyki jądrowej.

Prawo ma równoważyć szanse i ryzyka. Wskutek obecnego w kulturze Zachodu „kompleksu Frankensteinia”, tj. „obawy, że własny wytwór może któregoś dnia obrócić się przeciwko swemu twórcy i go pokonać” (s. 37), prawo – zwłaszcza Unii Europejskiej – preferuje bezpieczeństwo kosztem innych wartości. Dochodzi zatem do paradoksu: postęp w poprawie jakości życia ludzkiego i innych istot wywołany jest przyrostem regulacji, wzmocnieniem władz publicznych, większym naciskiem na bezpieczeństwo i zmniejszeniem cierpienia. Jednakże „świat, który jest bezpieczny i relatywnie zasobny”, może jednocześnie zabraniać podejmować ryzyka, które może być konieczne dla dalszego rozwoju, a co więcej – przysposobienia się do nowych, jak dotąd nieprzewidywalnych, niebezpieczeństw. Wymóg braku ryzyka z punktu widzenia postępu to: koszty, biurokracja, mniejsza innowacyjność i finalnie uszczerbek na zdrowiu potencjalnych beneficjentów. Autor za przykład podał próby wynalezienia nowych leków i sięgnął też – co było do przewidzenia – do historycznego przykładu angielskiego aktu czerwonej flagi.

System prawa – w teorii luhmanowskiej – jest systemem autopojetycznym. Oznacza to, że system prawny może przez długi czas nie odzwierciedlać radykalnych zmian w swoim otoczeniu. Przykładem dla Autora są regulacje w zakresie własności intelektualnej i prawie konkurencji. Konserwatywne normy z zakresu praw autorskich są barierą dla postępu technologicznego. Inne zagrożenia to: korporacjonizm – uzależnienie państwa od grup interesu, których „interesy” implementowane są do polityk publicznych; dysfunkcyjne kultury organizacyjne; koncentracja na perspektywie krótkoterminowej i osiąganiu szybkich zysków. Rola prawa wcale nie jest marginalna, gdyż – jak uzasadnił Autor – trendy kulturowe przenikają do praktyki na przykład organów regulacyjnych i wpływają na interpretację norm prawnych.

*Karol Dąbrowski**

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.4.44.8>

* Karol Dąbrowski, dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: karol.dabrowski@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>.

**Monika Horáková, *Depolitizace – nesplněný cíl zákona o státní službě*
(Depolitizacja – niespełniony cel ustawy o służbie cywilnej),
„Acta Iuridica Olomucensia” 2022, vol. 17, no. 3, s. 62–70**

Monika Horáková zajęła się tematem depolitizacji służby cywilnej. Postawiła tezę, że w czeskiej ustawie o służbie cywilnej (Zákon o státní službě č. 234/2014 Sb) nie udało się w pełni wdrożyć zasady apolityczności. Zdaniem Autorki, aby administracja publiczna była efektywnie wykonywana, musi istnieć aparat biurokratyczny zdolny do realizacji zadań państwa w sposób profesjonalny, wykwalifikowany, bezstronny, a przede wszystkim skuteczny. Służba publiczna stabilizuje działanie administracji publicznej i podlega szczególnym regulacjom. Regulacje te opierają się m.in. na wspomnianej zasadzie apolityczności, a dodatkowo transparentności i profesjonalizacji, co wiąże się z równym dostępem do służby cywilnej. Zasady te chronią urzędnika przed naciskami politycznymi, ale też stanowią ochronę przed nadużywaniem władzy politycznej.

Patrząc na różnice między językiem czeskim a polskim, można stosować zamiennie pojęcia depolitizacji i apolityczności. W prawodawstwie czeskim zasada apolityczności zapewniana jest przede wszystkim przez: zakaz pełnienia funkcji w partiach politycznych, regulacje dotyczące naboru na stanowiska urzędnicze oraz obsadzania wyższych stanowisk w służbie cywilnej.

Depolitizację Autorka rozumie jako ograniczenie politycznych wpływów na wykonywanie administracji publicznej. Administrację publiczną traktuje przedmiotowo, jako zarządzanie sprawami publicznymi w państwie. Istotą depolitizacji jest ściśle odróżnienie i oddzielenie stanowisk politycznych od urzędniczych, jak też rozróżnienie i oddzielenie politycznych stanowisk kierowniczych od przynależnych służbie cywilnej. Przykładem będzie stanowisko sekretarza stanu w ministerstwie. Tym sposobem odróżnia się stanowiska obsadzone politycznie od stanowisk urzędniczych przynależnych do służby cywilnej. Realizacja tych założeń ma zapewniać stabilność owej służby.

Zasady apolityczności (depolitizacji) nie można – zdaniem M. Horákovéj – rozpatrywać oddzielnie od zasady transparentności, a ta wiąże się ze szczegółowymi zasadami rekrutacji i wynagradzania urzędników służby cywilnej, normowania spraw służbowych i systematyzacji (strukturyzacji, hierarchizacji) stanowisk urzędniczych.

W czeskiej ustawie o służbie cywilnej, w przeciwieństwie do polskiej, doprecyzowano status „przełożonego” (Zákon o státní službě, § 9), obwarowując tę funkcję dodatkowymi ograniczeniami. Problemem jest jednak, że formalny i bezwzględny zakaz pełnienia funkcji w partiach politycznych nie stanowi bariery przed faktycznym wpływem partii politycznych na służbę cywilną. M. Horáková zwróciła również uwagę na upolitycznienie procedury obsady kierownictwa służby cywilnej i jej zależności od ministra spraw wewnętrznych (Zákon o státní službě, § 13). Kolejny problem jest związany z ograniczonymi możliwościami zaskarżenia regulaminu służbowego (Zákon o státní službě, § 12). Po zmianach przepisów wzmocniono w dodatku zależność polityczną sekretarza stanu. Jednakże nowelizacja z 2019 r. czeskiej ustawy o służbie cywilnej przyniosła też pozytywne zmiany, poszerzając zakres stanowisk objętych procedurą konkursową. Doprecyzowano również rolę zastępców ministrów (Zákon o státní službě, § 84 ust. 1 w zw. z § ust. 1). Z drugiej

jednak strony zaostrzono niedookreślone kryteria oceny urzędników na kierowniczych stanowiskach. Jedną z przesłanek odwołania ze stanowiska jest bowiem stwierdzenie w ocenie służbowej, iż urzędnik osiąga niedostateczne lub jedynie dostateczne wyniki (Zákon o státní službě, § 60 ust. 1 pkt b).

Autorka dokonała w ten sposób krótkiego przeglądu przepisów czeskiej ustawy o służbie cywilnej i ich ostatnich nowelizacji pod kątem realizacji zasady apolityczności. We wnioskach końcowych uznała, że czeski ustawodawca nie doprowadził do pożądanego odpolitycznienia służby cywilnej i zapewnienia pełnej transparentności. Za pozytywne uznała zwiększenie zakresu procedur konkursowych, ale problemem pozostaje nadal, zależna od czynnika politycznego, obsada komisji konkursowych.

*Karol Dąbrowski**

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.4.44.9>

* Karol Dąbrowski, dr, Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: karol.dabrowski@mail.umcs.pl, <https://orcid.org/0000-0002-4513-3873>.

IV. SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

Sprawozdanie ze Zjazdu Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Nauki Administracji „Założenia nauki o administracji”, Radom, 17–19 września 2023 r.

W dniach 17–19 września 2023 r. w Radomiu, na Uniwersytecie Radomskim, odbył się I Zjazd Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Nauki Administracji pt. *Założenia nauki o administracji*. Obrady odbywały się w Auli Głównej Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu.

Zjazd został zorganizowany przez Wydział Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego. Komitet Naukowy tworzyli: ks. dr hab. prof. ucz. Sławomir Fundowicz (URad.) – Przewodniczący, prof. dr hab. Wojciech Góralczyk (ALK), ks. prof. dr hab. Franciszek Longchamps de Berier (UJ), prof. dr hab. Jerzy Supernat (UWr), prof. dr hab. Marek Szewczyk (UAM), prof. dr hab. Stanisław Wrzosek (KUL), prof. dr hab. Lidia Zacharko (UŚ), prof. dr hab. Marek Zdyb (UMCS), prof. dr hab. Jan Zimmermann (UJ), dr hab. prof. ucz. Agata Barczewska-Dziobek (UR), dr hab. prof. ucz. Jarosław Dobkowski (UWM), dr hab. prof. ucz. Jan Mariusz Izdebski (KUL), dr hab. prof. ucz. Helena Kisilowska (URad.), dr hab. prof. ucz. Jerzy Korczak (UWr), dr hab. prof. ucz. Ewa Olejniczak-Szałowska (UŁ), dr hab. prof. ucz. Joanna Smarż (URad.), dr hab. Dawid Sześciło (UW). Natomiast w skład komitetu organizacyjnego wchodził: dr hab. prof. ucz. Joanna Smarż (URad.), dr hab. prof. ucz. Mariusz Wieczorek (URad.), dr Anna Dąbrowska (URad.), dr Piotr Kobylski (URad.), dr Katarzyna Mełgieś (URad.), dr Paweł Śwital (URad.), dr Monika Żuchowska-Grzywacz (URad.), mgr Emilia Gulińska (URad.) oraz mgr Weronika Ścibor (URad.).

Patronat honorowy nad konferencją objęli: Jego Magnificencja Rektor Uniwersytetu Radomskiego im. Kazimierza Pułaskiego prof. dr hab. Sławomir I. Bukowski, Minister Spraw Wewnętrznych i Administracji Mariusz Kamiński, Prezydent Miasta Radomia Radosław Witkowski, Marszałek Województwa Mazowieckiego Adam Struzik, Starosta Radomski Waldemar Trelka. Z kolei patronat medialny nad konferencją objęli: Wydawnictwo Wolters Kluwer, Telewizja Dami, Radio Rekord, portal cozadzień.pl, Tygodnik Regionalny „7 dni”.

Partnerami Zjazdu byli: Muzeum Jacka Malczewskiego w Radomiu, Trend Glass Sp. z o.o., Hotel Nihil Novi.

Głównym przedmiotem obrad, z uwagi na fakt, że był to pierwszy Zjazd, były fundamentalne założenia metodologiczne. Celem Zjazdu było określenie przedmiotu badań, jakim jest administracja publiczna. Inicjatorzy zjazdu uznali, że

poszukiwań w tym zakresie nie należy ograniczać wyłącznie do niełatwego budowania jej definicji czy dookreślenia jej cech charakterystycznych, ale wskazywać też na pewien ideał wynikający m.in. z założenia dobrej administracji czy procesów informatycznych lub globalizacji i europeizacji administracji publicznej, a także z pojęcia dobra wspólnego i pojęcia służby publicznej. Jak wskazywali organizatorzy, fundamentalne znaczenie powinno mieć zatem dookreślenie metodologii nauki administracji oraz umiejscowienie jej w kontekście nauk prawnych, socjologicznych, ekonomicznych, politologicznych, filozoficznych i innych.

Głównymi punktami pierwszego dnia Zjazdu, który miał mniej oficjalny charakter, były: koncert zespołu Mazowsze oraz przywitanie przybyłych uczestników w Muzeum im. Jacka Malczewskiego w Radomiu, a następnie zwiedzanie kolekcji jego obrazów oraz kolekcji *Rok Polski*.

Oficjalne otwarcie Zjazdu nastąpiło 18 września 2023 r., a dokonała go Dziekan Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Radomskiego dr hab. prof. ucz. Joanna Smarż (URad.). W tej części głos zabrali również: Prorektor ds. Rozwoju Kadry i Współpracy z Zagranicą dr hab. inż. prof. ucz. Waldemar Nowakowski (URad.) oraz Wiceprezydent Miasta Radomia dr Katarzyna Kalinowska. Chwilą ciszy uczczono pamięć jednego z wybitniejszych administratywistów – śp. prof. dr. hab. Jana Szreniawskiego, który zmarł 1 sierpnia 2023 r.

Merytoryczną część obrad rozpoczęła się od wykładu inauguracyjnego pt. *Profesor prawa a upływ czasu*, który wygłosił ks. dr hab. Franciszek Longchamps de Berier (UJ). Następnie odbyła się pierwsza sesja pt. *W poszukiwaniu nauki administracji*, której moderatorem był dr hab. prof. ucz. Jerzy Korczak (UWr). Pierwszy referat – *Status nauki administracji* wygłosił dr hab. prof. ucz. Jarosław Dobkowski (UWM). Następnie dr hab. prof. ucz. Helena Kisilowska (URad.) wygłosiła referat *Kierunki rozwoju nauki administracji*. Kolejnymi prelegentami tej sesji byli prof. dr hab. Marek Szewczyk (UAM), który omówił *Kryteria odgraniczenia nauki prawa administracyjnego od nauki administracji*, oraz dr hab. prof. ucz. Piotr Szreniawski (UMCS), który wygłosił referat *Administracja publiczna na serio – zarys koncepcji*. Dr Jacek Wałdoch (UG) wystąpił z referatem *Nauczanie nauk administracyjnych na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego w kontekście zmian w programie studiów*, a dr Monika Ziniewicz (UWM) z referatem *Współczesne wyzwania w nauczaniu nauki administracji – balansowanie między teorią a praktyką*. Ostatnim prelegentem pierwszej sesji był dr Aleksander Jakubowski (UW), który wygłosił referat *Programy studiów dla kierunku Administracja w Polsce – stan obecny i postulaty zmian*. Po wystąpieniach nastąpiła ożywiona dyskusja merytoryczna.

Z uwagi na duże zainteresowanie wystąpieniem podczas Zjazdu – kolejne obrady merytoryczne toczyły się równolegle w dwóch sesjach. Sesja druga, zatytułowana *Nauka administracji w powiązaniu z innymi naukami*, prowadzona była przez dr. hab. prof. ucz. Jarosława Dobkowskiego (UWM). Jako pierwsza wystąpiła dr hab. Renata Kusiak-Winter (UWr) z referatem *Związki polityki i prawa jako przedmiotu badań nauki administracji*. Następnie dr hab. Dominik Tyrawa (KUL) omówił zagadnienie *Administracja publiczna jako zjawisko kulturowe w dobie globalizacji stosunków społecznych*. Kolejnymi prelegentami w tej sesji byli: dr Anna Łukaszuk (UR), która pochyliła się nad tematem *Zarządzanie publiczne związki nauki administracji z naukami o zarządzaniu – wobec wyzwań współczesności*, oraz dr hab. Lucyna Staniszevska (UAM), która

wskazała na relacje wewnątrz administracji publicznej na przykładzie współdziałania. Ostatni referat w tej sesji – *Menedżeryzm w administracji publicznej* wygłosił mgr Grzegorz Majewicz (Collegium Witelona Uczelnia Państwowa w Legnicy).

Druga równoległa sesja zatytułowana była *Nauka administracji w świetle poglądów mistrzów*, a jej moderatorem był ks. prof. dr hab. Franciszek Longschamps de Berier (UJ). Jako pierwszy wystąpił prof. dr hab. Bronisław Sitek (Wyższa Szkoła Gospodarki Euroregionalnej im. Alcide de Gasperi w Józefowie) z referatem *Ewolucja podziału terytorialnego imperium rzymskiego*. Następnie dr hab. prof. ucz. Jerzy Korczak (UWr) pochylił się nad tematem *Nauka administracji we Wrocławiu. Tradycja i dorobek wrocławskiej szkoły administratywistycznej*. Kolejnym prelegentem była dr Justyna Mielczarek-Mikołajów (UWr), która przedstawiła *Koncepcje nauki administracji w poglądach polskich uczonych w II poł. XIX wieku*. Dr Katarzyna B. Wojtkiewicz (Uniwersytet SWPS) omówiła *Paradygmat jakości życia (Quality of Life) w kształtowaniu strategii rozwojowych instytucji publicznych. Przegląd dorobku prekursora nurtu, profesora Stanisława Kielczewskiego*. Następnie referat *O legalności administracji w ujęciu Franciszka Longchamps na przykładzie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji. Uwagi wybrane na kanwie „Założeń nauki administracji”* wygłosiła dr Lidia Jaskuła (KUL). Ostatnim prelegentem w tej sesji był dr Maciej Wojtacki (ASzWoj), który wygłosił referat pt. *Koncepcje ukończenia administracji w polskiej myśli polityczno-prawnej w II Rzeczypospolitej*. Po zakończeniu każdej sesji odbyła się dyskusja na tematy poruszane przez prelegentów.

Po obradach merytorycznych uczestnicy konferencji mieli możliwość skorzystania z atrakcji przygotowanych przez Organizatorów – zwiedzania Radomia i Muzeum Historii Radomia.

Podczas ostatniego dnia Zjazdu zaplanowano jeszcze pięć sesji. W pierwszej części równoległe prowadzone były trzy sesje, tak aby umożliwić wygłoszenie referatu jak największej liczbie chętnych osób.

Moderatorem sesji pierwszej zatytułowanej *Podstawowe pojęcia w administracji publicznej* był prof. dr hab. Marek Szewczyk (UAM). Jako pierwsza referat *O potrzebie weryfikacji pojęć w naukach administracyjnych* wygłosiła dr hab. prof. ucz. Agata Barczewska-Dziobek (UR). Dr hab. prof. ucz. Magdalena Małecka-Łyszczek (UEK) oraz dr hab. Dorota Sylwestrzak (UMK) podjęły rozważania na temat *Problematyki ekonomii społecznej na tle siatki pojęciowej nauki administracji*. Następnie prof. dr hab. Przemysław Szustakiewicz (UŁa) wygłosił referat *Informacja jako przedmiot badań nauki administracji*. Następne wystąpienie – *Uznanie administracyjne jako szczególnej formy upoważnienia organów administracji* przedstawiła dr hab. prof. ucz. Joanna Smarż (URad.). Ostatni referat w tej części, zatytułowany *Wokół pojęcia odpowiedzialności administracyjnej. Aspekty terminologiczne*, wygłosiła Weronika Maria Pazdan (UW).

Druga równoległa sesja poświęcona została *Zagadnieniom administracyjnoprawnym*. Obradom w tej sesji przewodniczyła dr hab. prof. ucz. Ewa Szewczyk (UZ). Pierwszym prelegentem był dr hab. prof. ucz. Mariusz Szyrski (UKSW) z referatem *W jaki sposób administracja publiczna reaguje na kryzysy? Formy działania administracji publicznej a rzeczywistość*. Następnie dr hab. prof. ucz. Jarosław Czerw (UJK) wygłosił referat *Administracja a sztuczna inteligencja*. Z kolei temat *Konflikt interesu publicznego z prywatnym na tle gospodarowania przestrzenią* przedstawiła dr Małgorzata Pracka (URad.), a dr hab. prof. ucz. Agnieszka Żywicka (UJK) podjęła rozważania na temat

Form kooperacji w systemie nadzoru rynku nad bezpieczeństwem produktów. Przedmiotem wystąpienia dr Moniki Zuchowskiej-Grzywacz (URad.) było *Bezpieczeństwo żywności jako priorytet regulacji administracyjnych.* Ostatni referat w tej sesji wygłosiła mgr Justyna Orlikowska (UMK) – *Problematyka roszczeń prawnych jednostek samorządu terytorialnego o należne im dochody.*

Ostatnią równoległą sesję pt. *Organizacja administracji publicznej* prowadziła prof. dr hab. Lidia Zacharko (UŚ). Pierwszym prelegentem był dr hab. prof. ucz. Leszek Bielecki (UJK), który wygłosił referat pt. *Służba cywilna jako personalne narzędzie realizacji założeń nauki administracji w administracji publicznej.* Wystąpienie *Kontrola wewnętrzna w administracji rządowej jako spoiwo nauki administracji i prawa administracyjnego* zaprezentował dr Wojciech Hrynicky (UP Słupsk). Kolejnym prelegentem był dr Wojciech Federczyk (UKSW), który przedstawił referat pt. *Służba publiczna jako wyznacznik kadr administracji.* W dalszej części referaty wygłosili: dr hab. prof. ucz. Tomasz Sienkiewicz (KUL) – *Założenia reformy systemu ochrony zabytków w zakresie gminnej i wojewódzkiej ewidencji zabytków* oraz dr Piotr Kobylski (URad.) – *Miejsce organów administracji skarbowej w systemie organów administracji publicznej.* Ostatnim prelegentem tej sesji był mgr Adam Ostrowski (APS Słupsk) z tematem *Administracja publiczna – zależności w funkcjonowaniu administracji samorządowej i rządowej.*

Po wystąpieniach we wszystkich trzech sesjach odbyła się dyskusja nawiązująca do wystąpień prelegentów.

W dalszej części Zjazdu przeprowadzone zostały dwie równoległe sesje. Pierwszą zatytułowaną *Partycypacja – administrowanie – zarządzanie* prowadziły: dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska (UŁ) oraz Agata Barczewska-Dziobek (UR). Pierwszy referat, którego tematem była *Osoba jako podmiot działania administracji*, wygłosił ks. dr Wojciech Wojtyła (URad.). Następnie dr Ewa Jasiuk (UŁa) przedstawiła *Coaching w administracji publicznej.* Kolejnymi prelegentami byli: dr Ewelina Gębka (Akademia Nauk Stosowanych im. prof. Edwarda Lipińskiego w Kielcach), która podjęła rozważania *O tzw. współadministrowaniu*, oraz dr Paweł Śwital (URad.), którego tematem wystąpienia był *Partycypacyjny model współzarządzania publicznego – administrowanie czy zarządzanie?* Ostatni referat w tej sesji wygłosiła mgr Emilia Gulińska (URad.), która dokonała analizy *Relacji między administracją a obywatelem w świetle aktualnych rozwiązań prawnych.*

Druga równoległa sesja moderowana była przez dr. hab. Bogusława Uljasza (UP), a jej tematem była *Kontrola administracji publicznej.* Pierwszym prelegentem był prof. dr hab. Maciej Rogalski (UŁa), który wygłosił referat pt. *Wybrane zagadnienia w zakresie kontroli przestrzegania przepisów prawa przez organy administracji na rynkach regulowanych.* Następnie dr hab. prof. ucz. Monika Augustyniak (Krakowska Akademia im. Frycza Modrzewskiego w Krakowie) zaprezentowała temat *Ewolucja funkcji kontroli w jednostkach samorządu terytorialnego w latach 1990–2023. Kierunki zmian.* Następnie dr Angelika Kurzawa (UŁa) przedstawiła *Założenia i koncepcje sądowej kontroli działalności administracji publicznej w kontekście spraw regulacyjnych.* Kolejnymi prelegentami tej sesji byli: dr Iwona Warchoń (URad.) z referatem pt. *Założenia kontroli administracji publicznej* oraz dr Tomasz Dąbrowski (URad.) z referatem *Nadzór nad działalnością Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej oraz Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska.*

Po wystąpieniach w każdej z sesji odbyła się dyskusja na tematy poruszane przez prelegentów.

Teksty wygłoszonych referatów zostaną opublikowane w recenzowanej monografii naukowej wydanej w Wydawnictwie Wolters Kluwer.

Konferencja spotkała się z dużym zainteresowaniem, o czym świadczy liczba nie tylko wystąpień, lecz także biernych uczestników spotkania. Łącznie w Zjeździe uczestniczyło ponad 70 osób z 27 wiodących polskich ośrodków naukowych. Inicjatywa Zjazdu została pozytywnie oceniona i będzie kontynuowana w cyklu dwuletnim. Kolejnym organizatorem Zjazdu w 2025 r. ma być Uniwersytet Rzeszowski.

*Joanna Smarż**

*Paweł Śwital***

<https://doi.org/10.14746/spp.2023.4.44.10>

* Joanna Smarż, prof. URad. dr hab., Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, e-mail: j.smarz@uthrad.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2450-8162>.

** Paweł Śwital, dr, Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, e-mail: p.swital@uthrad.pl, <https://orcid.org/0000-0002-7404-5143>.

„STUDIA PRAWA PUBLICZNEGO”

RECENZENCI WSPÓŁPRACUJĄCY Z CZASOPISMEM W ROKU 2023

Recenzenci stali

- prof. UJK dr hab. Janusz Gajda (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Polska)
- dr hab. Jan Gola (Uniwersytet Wrocławski, Polska)
- prof. dr hab. Jacek Gołaczyński (Uniwersytet Wrocławski, Polska)
- prof. dr hab. Tadeusz Kocowski (Uniwersytet Wrocławski, Polska)
- prof. UKW dr hab. Radosław Krajewski (Uniwersytet Kazimierza Wielkiego w Bydgoszczy, Polska)
- prof. USz dr hab. Aleksandra Monarcha-Matlak (Uniwersytet Szczeciński, Polska)
- prof. dr hab. Łukasz Pohl (Uniwersytet Szczeciński, Polska)
- prof. URz dr hab. Viktorija Serzhanova (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)
- prof. dr hab. Elżbieta Ura (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)

Recenzenci *ad hoc*

- prof. UMK dr hab. Kinga Bączyk-Rozwadowska (Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Polska)
- prof. UwB dr hab. Jerzy Bieluk (Uniwersytet w Białymstoku, Polska)
- prof. UJ dr hab. Michał Biliński (Uniwersytet Jagielloński, Polska)
- prof. PAN dr hab. Mateusz Blachucki (Instytut Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk w Warszawie, Polska)
- dr hab. Anna Dąbrowska (Uniwersytet Radomski im. Kazimierza Pułaskiego, Polska)
- prof. UWM dr hab. Jarosław Dobkowski (Uniwersytet Warmiński-Mazurski w Olsztynie, Polska)
- prof. UE dr hab. Monika Dobska (Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Polska)
- prof. UW dr hab. Marcin Dyl (Uniwersytet Warszawski, Polska)
- prof. KUL dr hab. Paweł Fajgielski (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie, Polska)
- prof. UAM dr hab. Jarosław Grykiel (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)
- prof. dr hab. Joanna Haberko (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)

- prof. UW r dr hab. Krzysztof Horubski (Uniwersytet Wrocławski, Polska)
- prof. UAM dr hab. Ryszard Kamiński (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)
- prof. UAM dr hab. Katarzyna Kokocińska (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)
- prof. UAM dr hab. Bartosz Kołaczkowski (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)
- prof. UP dr hab. Grzegorz Krawiec (Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie, Polska)
- dr hab. Dorota Lis-Staranowicz (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Polska)
- dr hab. Dorota Łojko (Collegium Medicum Uniwersytetu Zielonogórskiego, Polska)
- dr hab. Wojciech Maciejko (Krakowska Akademia im. Frycza Modrzewskiego, Polska)
- prof. UEK dr hab. Magdalena Małecka-Łyszczek (Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Polska)
- prof. dr hab. Jerzy Menkes (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Polska)
- prof. dr hab. Tomasz Milej (Kenya University Nairobi, Kenya)
- prof. AEH dr hab. Alina Miruć (Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach, Polska)
- prof. URz dr hab. Jerzy Nikolajew (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)
- prof. dr hab. Iwona Niżnik-Dobosz (Uniwersytet Jagielloński, Polska)
- prof. UG dr hab. Maciej Nyka (Uniwersytet Gdański, Polska)
- prof. UŁ dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska (Uniwersytet Łódzki, Polska)
- prof. URz dr hab. Jan Olszewski (Uniwersytet Rzeszowski, Polska)
- dr hab. Jerzy Parchomiuk (Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II w Lublinie, Polska)
- dr hab. Ewa Pierzchała (Uniwersytet Opolski, Polska)
- dr hab. Katarzyna Pokryszka (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska)
- prof. dr hab. Oksana Polinkevych (Lutsk National Technical University, Ukraine)
- prof. UW r dr hab. Jacek Przygodzki (Uniwersytet Wrocławski, Polska)
- dr Mateusz Pszczyński (Uniwersytet Opolski, Polska)
- prof. UMCS dr hab. Grzegorz Smyk (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, Polska)
- dr hab. Tomasz Sroka (Uniwersytet Jagielloński, Polska)
- dr hab. Lucyna Staniszevska (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)
- prof. UAM dr hab. Maksymilian Stanulewicz (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Polska)
- dr hab. Mariusz Swora (Kancelaria prawna, Polska)
- prof. UW dr hab. Adam Szafrński (Uniwersytet Warszawski, Polska)
- prof. UW dr hab. Wojciech Szafrński (Uniwersytet Warszawski, Polska)
- prof. UZ dr hab. Ewa Szewczyk (Uniwersytet Zielonogórski, Polska)
- prof. UŚ dr hab. Dariusz Szostek (Uniwersytet Śląski w Katowicach, Polska)
- prof. dr hab. Monika Urbaniak (Uniwersytet Medyczny im. Karola Marcinkowskiego w Poznaniu, Polska)
- prof. UJK dr hab. Agnieszka Żywicka (Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach, Polska)

ARTYKUŁY I INNE TEKSTY

ARTYKUŁY I INNE TEKSTY OPUBLIKOWANE W ROKU 2023

PAPERS AND OTHER TEXTS
PUBLISHED IN 2023

	Numer Strona	
	Number	Page
ARTYKUŁY		
PAPERS		
D u b i ń s k i Łukasz, Forma prawna zaleceń konserwatorskich..... The legal form of conservation recommendations	1 (41)	65
E t e l Maciej, Gwarancje jakości prawa w przepisach Ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców..... Guarantees of the quality the law in the provisions of the Act of March 6, 2018 Law of Entrepreneurs	3 (43)	35
F y h r Kim, Kelsen in the reactor hall? The complex interrelationship of national law, European Union law and international law in the regulation of nuclear safety..... Kelsen w hali reaktora? Złożone wzajemne powiązania prawa krajowego, prawa Unii Europejskiej i prawa międzynarodowe- go w zakresie regulacji bezpieczeństwa jądrowego	3 (43)	57
J a k i m o w i c z Wojciech, Wykonywanie zadań publicznych jako determinanta podmiotowych granic publicznego prawa pod- miotowego dostępu do informacji publicznej Performing public tasks as a determinant of the subjective lim- its of the public subjective right of access to public information	4 (44)	11
K a m i ń s k i Ryszard, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2464/2022 w sprawie informacji na temat zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw i rozporządzenia Komisji Europej- skiej dotyczące „taksonomii” – założenia i cele European Union Directive 2464/2022 on information on sus- tainable business and the European Commission’s “taxonomy” regulations – assumptions and objectives	4 (44)	71

K a p t u r Klaudia, Koncepcja „dzielnej ofiary” a obszary kulturowo-prawnej dyskryminacji instytucjonalnej kobiet w Polsce	2 (42)	121
The concept of the brave victim and the areas of cultural and legal institutional discrimination against women in Poland		
M a ł e c k i Witold, Doniecka szkoła prawa gospodarczego – zarys historii i koncepcji.....	4 (44)	111
The Donetsk school of economic law – an outline of history and concepts		
M a r c i n i a k Piotr, Five key differences between chambers of commerce in United Kingdom, Belgium and Poland.....	4 (44)	89
Pięć kluczowych różnic między izbami gospodarczymi w Wielkiej Brytanii, Belgii i Polsce		
M a t e r n i a k - P a w ł o w s k a Małgorzata, Status prawny kobiet w wielkich kodyfikacjach cywilnych XIX wieku	1 (41)	49
The legal status of women in the great civil codifications of the 19th century		
N a s i a d k a Łukasz, Prawo do bycia zapomnianym w perspektywie przetwarzania danych osobowych.....	2 (42)	77
The right to be forgotten from the perspective of processing personal data		
N o g i e ć - K a r w o t Edyta, Prawne regulacje funkcjonowania samorządu terytorialnego w aspekcie efektywności nadzoru oraz kontroli sądownoadministracyjnej	3 (43)	89
Legal regulations of the functioning of local government in terms of the effectiveness of supervision and court-administrative control		
P a ń c z y k Filip, W sprawie obywatelskiego projektu ustawy „W obronie chrześcijan”.....	3 (43)	125
On the citizen’s bill ‘In Defence of Christians’		
P i e p r z y n y Stanisław, Wojewoda w systemie organów bezpieczeństwa i porządku publicznego.....	1 (41)	31
The voivode in the system of security and public order bodies		
P o p o w s k a Bożena, Umowne formy realizacji zadań przez samorząd terytorialny – zagadnienia teoretyczno-prawne.....	3 (43)	9
Contractual forms for the implementation of tasks by local government – theoretical and legal issues		
P r a c k a Małgorzata, Tryb procedowania oraz przesłanki przekształcenia użytkowania wieczystego w prawo własności	1 (41)	91
The procedure and conditions for the transformation of perpetual usufruct into ownership		
P r z y s t a ś Aleksandra, Uwarunkowania przeciwdziałania zjawisku dyskryminacji osób niskich w przestrzeni publicznej i projek-		

towaniu użytkowym – w perspektywie stanowienia i wykonywania prawa	2 (42)	95
Legal conditions for counteracting the phenomenon of discrimination against short people in public space and utility design from the perspective of enacting and enforcing the law		
S z a f r a ń s k i Adam, O metodach badawczych w publicznym prawie gospodarczym	4 (44)	53
On research methods in public economic law		
Ś w i a t e k Karolina, Pozasądowe prawne modele kompensacji szkód medycznych – analiza prawno-porównawcza	1 (41)	111
Extrajudicial legal models of medical damage compensation – a legal and comparative analysis		
Ś w i d e r s k i Krzysztof, Polecenie w administracji publicznej. Wybrane problemy	2 (42)	41
Instructions in public administration. Selected problems		
U r a Elżbieta, Kształtowanie się pozycji prawnej i funkcji wojewody na przestrzeni lat	1 (41)	13
The evolution of the voivode's legal position and function over the years		
W i e r z b o w s k i Marek, Ż y w i c k a Agnieszka, Sankcje w postaci kar pieniężnych	4 (44)	39
Administrative pecuniary penalties		
W o j t c z a k Krystyna, Wojewoda w procesie politycznych i administracyjnych przemian Polski Ludowej w latach 1944–1950.	2 (42)	9
The voivode in the process of the political and administrative transformation of 'People's Poland' in the years 1944–1950		

KOMENTARZE, OPINIE, POLEMIKI

COMMENTARIES, OPINIONS AND POLEMICS

C ł a p i ń s k a Katarzyna, Prywatność v. świat wirtualny: ochrona praw jednostki w dobie Internetu	3 (43)	153
Privacy and the virtual world: protecting individual rights in the Internet age		
G u l i ń s k a Emilia, Stowarzyszenie jako element społeczeństwa obywatelskiego	2 (42)	167
The association as an element of civil society		
K u l i k o w s k a - K u l e s z a Justyna E., Prawa pacjenta w dobie COVID-19 – wybrane zagadnienia	2 (42)	151
Patients' rights during COVID-19 – selected issues		
L i z a k Agata, Obowiązki dokumentacyjne dysponentów zabytków nieruchomości zagospodarowanych na cele użytkowe		

a praktyka stosowania art. 25 ust. 1 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami	1 (41)	139
The documenting duties of owners and property holders of historic buildings adapted for utility purposes and the practical application of article 25 point 1 of the Act on the Protection and Care of Historical Monuments		
Żądło Artur, Wpływ pandemii COVID-19 na wykonywanie kompetencji przez miejskich (powiatowych) rzeczników konsumentów	3 (43)	167
Impact of the Covid-19 pandemic on the exercise of competencies by municipal (county) consumer ombudsmen		

Z ORZECZNICTWA

JUDICIAL DECISIONS AND CASE REPORTS

Dolegowski Mikołaj, Odpowiedzialność świadka składającego fałszywe zeznania w obawie przed grożącą mu odpowiedzialnością karną – glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 9 listopada 2021 r., sygn. akt I KZP 5/21	3 (43)	193
Liability of a witness giving false testimony in fear of criminal responsibility – commentary on the I KZP 5/21 resolution of the Supreme Court		
Kłopotki Kamil, Glosa do wyroku Sądu Unii Europejskiej z 9 lutego 2022 r. w sprawie T-791/19 – Sped-Pro S.A. przeciwko Komisji Europejskiej „Zasada państwa prawnego a współpraca krajów członkowskich Unii Europejskiej w obszarze ochrony konkurencji”	1 (41)	159
Case comment on the judgment dated 9 February 2022 in the case T-791/19 Sped-Pro vs European Commission – “Rule of law principle and cooperation of the member states in the field of European policy on competition”		
Kosiński Tomasz, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 9 grudnia 2022 r., sygn. akt I OSK 555/20 – niedopuszczalność ponownej oceny stanu faktycznego w postępowaniu nieważnościowym oraz konwalidowania zachowania dłużnika alimentacyjnego w sprawie uznania go za uchylającego się od zobowiązań alimentacyjnych	2 (42)	181
Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of December 9, 2022, file ref. I OSK 555/20 – inadmissibility of reassessment of the facts in nullity proceedings and validation of the maintenance debtor’s behavior in the case of recognizing him as evading maintenance obligations		
Tręła Anna, Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 31 stycznia 2023 r., sygn. akt III OSK 1008/22 (dokonywanie		

- zakupów na zasadach powszechnej dostępności a wygaśnięcie mandatu radnego gminnego 4 (44) 135
 Gloss to the judgment of the Supreme Administrative Court of January 31, 2023, file ref. act III OSK 1008/22 (purchasing on the principles of universal availability and the expiry of the mandate of a municipal councillor)

PRZEGLĄD PIŚMIENICTWA

LITERATURE REVIEW

Przegląd polskich opracowań naukowych

Review of Polish literature

- J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina – Marek Grzywacz, Bezpieczeństwo surowcowe państwa. Instrumenty prawa administracyjnego, seria Monografie Prawnicze, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022..... 1 (41) 183
 Marek Grzywacz – National resources security. Administrative law instruments, series Legal Monographs, C.H. Beck Publishers, Warszawa 2022
- J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina – Dawid Sześciło, Bartosz Wilk, Nadużywanie prawa do informacji publicznej w orzecznictwie sądów administracyjnych, seria Sektor Publiczny w Praktyce, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2022..... 2 (42) 203
 Dawid Sześciło, Bartosz Wilk – Abuse of the right to public information in the case-law of administrative courts, Public Sector in Practice series, C.H. Beck Publishers, Warszawa 2022
- J a c h i m o w i c z - J a n k o w s k a Paulina – Anna Siwkowska, Proces inwestycyjno-budowlany dla instalacji OZE, seria Sektor Publiczny w Praktyce, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2023 3 (43) 207
 Anna Siwkowska – The investment and construction process for RES installations, Public Sector in Practice series, C.H. Beck Publishers, Warszawa 2023

Przegląd wybranych czasopism zagranicznych

Review of foreign law journals

- D a b r o w s k a Anna – Kanstantsin Dzehtsiarou, Między młotem a kowadłem: rola Prezesa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, „European Convention on Human Rights Law Review” 2023, no. 4..... 3 (43) 217
 Kanstantsin Dzehtsiarou – Between a Rock and a Hard Place: The Role of the President of the European Court of Human Rights

- Dąbrowska Anna – Vassilis P. Tzevelekos, Kanstantsin Dzehtsiarou, Zmiany klimatyczne: świat i Europejski Trybunał Praw Człowieka na niezbadanych wodach, „European Convention on Human Rights Law Review” 2022, no. 3(1) 3 (43) 220
Vassilis P. Tzevelekos, Kanstantsin Dzehtsiarou – Climate Change: The World and the ECtHR in Unchartered Waters
- Dąbrowski Karol – Jan Hořeňovský, Prawne i kulturowe aspekty przyczyn i skutków tezy o stagnacji technologicznej, „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2023, vol. 69, no. 1 4 (44) 155
Jan Hořeňovský – Právní a kulturní aspekty příčin a dopadů tezy o technologické stagnaci
- Dąbrowski Karol – Monika Horáková, Depolityzacja – niespełniony cel ustawy o służbie cywilnej, „Acta Iuridica Olomucensia” 2022, vol. 17, no. 3 4 (44) 158
Monika Horáková – Depolitizace – nesplněný cíl zákona o státní službě
- Krzanoński Marcel – Mireille Delmas-Marty, Prawa człowieka i „równikowy pas ciszy”, „Communication” 2019, vol. 1, n° 104 2 (42) 221
Mireille Delmas-Marty – Les droits de l’homme et le « pot au noir »
- Trela Anna – François Facchini, Przedsiębiorca jako człowiek rozważny, „La Revue des Sciences de Gestion” 2007/4–5, (n° 226–227) 2 (42) 211
François Facchini – L’entrepreneur comme un homme prudent
- Trela Anna – Jean-Marc Sauvé, Zasada proporcjonalności strażnikiem wolności? „Les Cahiers Portalis” 2018, vol. 5, no. 1 1 (41) 193
Jean-Marc Sauvé – Le principe de proportionnalité, protecteur des libertés?
- Trela Anna – Xavier Magnon, Ariane Vidal-Naquet, Czy prawo konstytucyjne jest prawem politycznym?, „Les Cahiers Portalis” 2019, vol. 6, no.1 1 (41) 198
Xavier Magnon, Ariane Vidal-Naquet – Le droit constitutionnel est-il un droit politique?

SPRAWOZDANIA I INFORMACJE

REPORTS AND INFORMATION

- Kubanek Michał, Sprawozdanie z Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej „Rozwój jurysdykcji administracyjnej w Polsce. Profesor Stanisław Kasznica a współczesna nauka prawa”, Poznań, 23 lutego 2023 r. 2 (42) 225
Report on the National scientific conference “The development of administrative jurisdiction in Poland. Professor Stanisław Kasznica and contemporary legal science”, Poznań, 23 February 2023

-
- M a c z y ń s k i Dominik, D r o z d o w s k i Edgard, Sprawozdanie z Ogólnokrajowej Konferencji Naukowej „Należyta staranność w VAT”, Poznań, 25 listopada 2022 r. 1 (41) 203
Report on the National Scientific Conference titled “Due diligence in VAT”, Poznań, 25 November 2022
- S m a r ż Joanna, Ś w i t a l Paweł, Sprawozdanie ze Zjazdu Katedr, Zakładów i Zespołów Badawczych Nauki Administracji „Założenia nauki o administracji”, Radom, 17–19 września 2023 r. 4 (44) 161
Report on the Congress of Chairs, Departments and Research Groups in the Science of Administration entitled: Assumptions of the science of administration, Radom, September 17–19, 2023
- Ś w i t a l Paweł, Sprawozdanie z Ogólnopolskiej konferencji naukowej „Świadcząca rola samorządu”, Kombornia k. Krosna, 7–9 maja 2023 r. 3 (43) 223
Report on the National Scientific Conference “The Providing Role of Local Government”, Kombornia near Krosno, May 7–9, 2023

ISSN (Online) 2720-2445
ISSN (Print) 2300-3936



9

772300 393304

04