

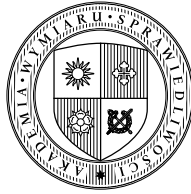


Aksjologia systemu prawa. Perspektywa prawa administracyjnego i prawa publicznego gospodarczego

Redakcja naukowa
Michał Sopiński



**Aksjologia systemu prawa.
Perspektywa prawa administracyjnego
i prawa publicznego gospodarczego**



**Aksjologia systemu prawa.
Perspektywa prawa administracyjnego
i prawa publicznego gospodarczego**

Warszawa 2023

RECENZENCI

prof. dr hab. Janusz Soboń
dr hab. Dorota Siemieniecka

REDAKCJA NAUKOWA

dr Michał Sopiński

KOORDYNATOR WYDAWNICZY

Marek Jabłoński

© Copyright by Akademia Wymiaru Sprawiedliwości,
Warszawa 2023

ISBN: 978-83-67811-14-9



Badania sfinansowano ze środków Funduszu Sprawiedliwości,
którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości

OPRACOWANIE I KOREKTA,
SKŁAD, ŁAMANIE, DRUK I OPRAWA
Każdy Format Sp. z o.o.
ul. Rolna 191/193, 02-729 Warszawa
biuro@kazdyformat.pl
tel. 661 661 180

Spis treści

Wprowadzenie (dr Michał Sopiński)	7
Część I. Perspektywa prawa administracyjnego	9
Aksjologia prawa administracyjnego – aspekty filozoficzne (dr D. Kostecki)	11
Aksjologia prawa administracyjnego – aspekty dogmatyczne (dr hab. G. Krawiec)	110
Administracja publiczna w perspektywie prawa naturalnego (dr hab. G. Krawiec)	143
Aksjologia kar administracyjnych na przykładzie ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (dr n. pr. K. Surmacz-Gmiterek)	173
Administracja i prawo administracyjne a współczesność – perspektywa prawnonaturalna (dr hab. G. Krawiec)	211
Część II. Perspektywa prawa publicznego gospodarczego	241
Wprowadzenie do aksjologii polskiego prawa publicznego gospodarczego w perspektywie prawnonaturalnej (dr D. Mańka)	243
Główne instytucje polskiego prawa publicznego gospodarczego w perspektywie prawnonaturalnej – zarys problematyki (dr D. Mańka)	285
Prawo natury a aksjologia prawa gospodarczego publicznego w świetle ustawy – Prawo przedsiębiorców – oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów (mgr R. Wasilewski)	328

Aksjologiczne podstawy prawa przedsiębiorców w preambule do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (dr n. pr. K. Surmacz-Gmiterek)	366
--	-----

Wprowadzenie

Z nieukrywaną przyjemnością oddaję w ręce Czytelników wyniki pogłębionych badań na temat aksjologicznych podstaw systemu prawa w perspektywie prawa administracyjnego i praw człowieka. Badaniom tym towarzyszyło kilka zamysłów.

Przede wszystkim, zarówno na poziomie teoretycznym, jak i praktycznym, przyglądano się aksjologicznym podstawom prawa administracyjnego i prawa publicznego gospodarczego zakorzenionym w refleksji prawnonaturalnej. W pierwszej części książki szczegółowo przedstawiono aksjologię prawa administracyjnego w aspekcie filozoficznym, dogmatycznym ze szczególnym uwzględnieniem współczesności, a także opisano administrację publiczną w perspektywie prawa naturalnego oraz omówiono aksjologię kar administracyjnych na przykładzie ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, zaś w części drugiej opisane zostały *główne instytucje polskiego prawa publicznego gospodarczego w perspektywie prawnonaturalnej*, a także przedstawiona została aksjologia prawa gospodarczego publicznego w świetle ustawy – prawo przedsiębiorców i dołączonej do niej preambuły oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów.

Celem przeprowadzonych badań była również chęć przywrócenia moralności, etyce i aksjologii należnego miejsca w dyskursie prawniczym oraz wykształcenie takiego systemu prawa pozytywnego, który nie jest neutralny aksjologicznie, lecz opiera się na uniwersalnych zasadach moralnych. W kształceniu prawników nie chodzi wyłącznie o przyswojenie treści przepisów, ale także o zrozumienie znaczenia prawa jako takiego. To właśnie tym zamierzeniom służył zrealizowany w Akademii Wymiaru Sprawiedliwości projekt badawczy „Tworzenie rozwiązań normatywno-opisowych w celu przeciwdziałania przyczynom przestępczości oraz rozwoju systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem w postaci opartego na wiedzy aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa”, który miał na względzie

skonstruowanie opartego na wiedzy systemu prawa polskiego bazującego na fundamentach aksjologicznych.

Potrzeba realizacji tego projektu wynikała z niespójności i selektywności rozwiązań normatywno-opisowych, skutkujących brakiem systematycznych prac zmierzających do aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa. Wpływa to w negatywny sposób na przeciwdziałanie przyczynom przestępczości oraz zaburza rozwój systemu pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem, stanowiąc także zagrożenie dla podstaw współczesnej kultury prawnej oraz ładu społecznego w kontekście przeciwdziałania przestępczości. Analiza taka jest szczególnie potrzebna w tych obszarach, w których rozwiązania współczesnego prawa są problematyczne albo dyskusyjne z punktu widzenia sprawiedliwości, moralności czy godności osoby ludzkiej.

dr Michał Sopiński

Część I.
Perspektywa prawa
administracyjnego

dr Dawid Kostecki

Aksjologia prawa administracyjnego – aspekty filozoficzne

1. Uwagi wprowadzające

Niniejsza refleksja jest stanowczym sprzeciwem wobec konstatacji Karla Poppera, który stwierdził, że „przytłaczająca część wypowiedzi na temat wartości to po prostu gadanie. Wielu z nas lęka się więc, że włączając się do dyskusji przysporzylibyśmy jedynie pustosłowa albo czegoś, co nie byłoby łatwo odróżnialne”¹. Otóż nic bardziej mylnego. Brak refleksji aksjologicznej prowadzi do deficytu humanistycznego ujęcia rzeczywistości i spojrzenia technokratycznego, jednowymiarowego.

Świat wartości to domena nie tylko filozofów, ale również obszar badawczy wielu innych nauk: socjologii, ekonomii, medycyny, fizyki, biologii czy prawa. Jeszcze do końca lat 80. należało zgodzić się z tezą forsowaną przez Otę Weinbergera, że „filozoficzna i metodologiczna problematyka wartościowania najczęściej nie jest eksplikowana, a często nawet nieadekwatnie pojmowana”². Moment restytucji należnego miejsca polskiej teorii i filozofii prawa podczas Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej – *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa* w Katowicach w 1991 r. był również symboliczną areną powrotu wartości do nauk ogólnych o prawie³. Jednakże prawdziwy renesans myśli aksjologicznej nastąpił dopiero na przełomie XX i XXI wieku⁴. Z czasem refleksja aksjologiczna zaczęła odnosić

¹ [Popper 1997, 269].

² [Weinberger 1985, 269].

³ Zob.: [Czech 1992]; [Ziemiński 1990]; [Ziemiński 1993].

⁴ Zob.: [Dutkiewicz 1996]; [Morawski 1999].

się do wszystkich 5 wymiarów prawa: tworzenia, stosowania, wykładni, obowiązywania i przestrzegania⁵.

Z kolei druga dekada XXI wieku w polskiej teorii i filozofii prawa to okres żywego zainteresowania refleksją aksjologiczną poszczególnych dogmatyk prawniczych. Efektem interdyscyplinarnego dyskursu badawczego jest bogactwo doktryny w zakresie rozważań aksjologicznych⁶. Aksjologia jako nauka, w aspekcie teoretycznym, zajmuje się analizą natury wartości (tego, co cenne, dobre), a więc zagadnieniem, czym jest wartość, jaki jest jej charakter (subiektywny, obiektywny, absolutny, względny), dociekaniem źródeł i mechanizmów powstawania wartości w aspekcie systematyzującym i postulatycznym, a także podstawami i kryteriami wartościowania⁷. Niezmiennie należy podkreślić, że mimo pogłębiającego się zjawiska ukierunkowania refleksji aksjologicznej w poszczególnych dogmatykach prawniczych czy nawet subdyscyplinach badawczych, to teoria i filozofia prawa ma głęboką historyczną legitymację do zajmowania stanowiska w kwestiach aksjologicznych.

Po pierwsze, ze względu na szacunek dla starej rzymskiej maksymy *prior tempore, potior iure*. Filozofia prawa u swoich korzeni była nazywana filozofią prawa naturalnego, niejako od zarania dziejów snując rozważania o wartościach⁸, potwierdzają to słowa Cyncerona – „naukę prawa należy czerpać nie z rozporządzenia pretora, jak to zwykło czynić wielu dzisiaj, ani też z dwunastu tablic, jak starsi, ale z dogłębnie rozumianej filozofii”⁹. Chociaż Arpinaty nie można uznać za prawnika „zawodowo” zajmującego się prawem w dzisiejszym rozumieniu tego

⁵ Zob.: [Hermann, Krotoszyński, Zwierzykowski 2019].

⁶ Warto wymienić tutaj następujące prace teoretyczno-filozoficzno-prawne: [Dudek i Stępień 2015]; [Zajęcki 2017]; [Zimmermann 2015, 2017]; [Zajadło 2019]; dogmatycznoprawne [Nowicki 2019]; [Powałowski 2019, 2022]; [Pisuliński i Zawadzka 2020].

⁷ [Zimmermann 2015, 11].

⁸ W tym miejscu należy zwrócić uwagę na klasyczny dylemat w *Antygonie* Sofoklesa. Tytułowa bohaterka lekceważy nakaz króla Kreona w sprawie pochówku swojego brata Polinika. Antygona postępuje według sumienia (prawo naturalne), zaś wbrew rozkazom władcy (prawo stanowione). Zob.: [Potrzeszcz 2011a, 909-918].

⁹ Cyncerona: *Non ergo a praetoris edicto, ut plerique nunc, neque a duodecym tabulis, ut superiores, sed penitus ex intima philosophia hauriendam esse iuris disciplinam putas*, za: [Krapiec 1975, 19].

pojęcia, jednak jego koncepcje, podobnie jak antyczna myśl prawnicza, są obficie eksplorowane w filozofii prawa po dziś dzień.

Po drugie, jednoznacznie ukierunkowany na aksjologię przedmiot badań. Filozofia prawa, pytając o istotę prawa, sięga do pięciu podstawowych działów filozofii: ontologii, epistemologii, logiki, etyki oraz estetyki. Działy te można scharakteryzować jako: ontologię prawa, epistemologię prawa, logikę prawniczą, etykę prawniczą oraz estetykę prawa. Szczególnie etyka odnosząca się do wyznaczenia linii demarkacyjnych między tym, co dobre i złe, niesie w sobie szczególnie ładunek aksjologiczny. Ponadto pytania o istotę prawa (ontologia), sposób jego funkcjonowania (epistemologia) są skorelowane z pytaniami o wartości: sprawiedliwość czy słuszność, odnosząc się do rudymetów aksjologicznych.

Last but not least, filozofia prawa jako ogólna nauka, o złożonej deskryptywno-normatywnej strukturze, umożliwiającą spojrzenie przede wszystkim z pozycji „zewnątrznego obserwatora”, ale jednocześnie przydatna także w perspektywie „wewnętrznego uczestnika” fenomenu prawa, stanowi niezbędne narzędzie badania fenomenu prawa we wszystkich jego wymiarach¹⁰. W tym kontekście jakże aktualne są słowa mistrza T. Kotarbińskiego, który zwracał uwagę, że „ktokolwiek chce osiągnąć cenne wyniki – jeśli tylko zamierza działać w dziedzinie z dawna przez ludzi uprawianej (a gdzież są inne dziedziny) – musi pamiętać, że nie zaczyna działać od zera, że winien przyjąć zdobycze poprzedników, nauczyć się sztuki, by pójść krok dalej”¹¹.

1.1. Przyczyny renesansu refleksji aksjologicznej

Stan prawa w Polsce budzi powszechne zaniepokojenie. Truizmem jest stwierdzenie, że jesteśmy świadkami coraz bardziej instrumentalnego traktowania prawa w demokratycznym państwie prawnym, którego rolą jest „urzeczywistnianie zasad sprawiedliwości społecznej” (art. 2 Konstytucji RP). Na ten stan rzeczy składa się wiele czynników.

¹⁰ [Zajadło i Zeidler 2013, 13]. Zob.: [Zajadło 2008, 7-17].

¹¹ [Kotarbiński 1985, 51].

Przede wszystkim, mamy do czynienia z kryzysem wielowymiarowym: kryzysem zaufania do prawa, kryzysem zaufania do organów państwa i organizacji międzynarodowych, kryzysem etosu służby publicznej, kryzysem zaufania do instytucji zaufania publicznego (np. banków) czy wreszcie kryzysem w pojmowaniu podstawowych praw jednostki i dobra wspólnego¹². Słowo kryzys jest odmieniane przez wszystkie przypadki. Można powiedzieć, że jest to immanentna cecha ponowoczesnego społeczeństwa¹³. Dlatego nie do przecenienia jest wartość zaufania, która skłania człowieka do uczestnictwa w społecznych doświadczeniach, sprzyja komunikacji między ludźmi, a przy tym wzmacnia poczucie tożsamości i zbiorową solidarność¹⁴.

Rudymmentarnym problemem polskiego prawodawstwa jest inflacja prawa. Powstawanie coraz większej ilości regulacji prawnych cechujących się coraz większą szczegółowością, a wręcz kazuistyką, powoduje, że adresaci prawa nie mają możliwości zapoznania się ze wszystkimi kierowanymi do nich normami prawnymi¹⁵. Problem ten nie stanowi jednak *novum*, już rzymski myśliciel Tacyt wskazywał, że „im bardziej chore państwo, tym więcej w nim ustaw”, podobnie wybitni juryści polscy mierzyli się z tą kwestią w okresie międzywojennym.

„Ustawy administracyjne, uchwalane przez Sejm są tak wadliwe pod względem treści i formy, że wywołują słuszną krytykę w sferach prawniczych. Nie tylko zawierają liczne niekonsekwencje i sprzeczności, ale przy tym obejmują różne przepisy, które są niewykonalne, które nie mogą być wcale zastosowane w życiu. Co gorsza, istnieją w sprzeczności nie tylko między poszczególnymi przepisami jednej ustawy, ale również pomiędzy poszczególnymi ustawami”¹⁶.

Nadmierna aktywność prawodawcy to problem, który w okresie III RP wraca ze zdwojoną siłą. O ile początkowo było to związane z procesem transformacji ustrojowej, następnie z uchwaleniem Konstytucji, aż wreszcie recepcją prawa europejskiego do prawa polskiego, o tyle ostatnie lata to przede wszystkim czas wzmożonej aktywności – nadaktywności politycznej.

¹² [Zdyb 2009, 797].

¹³ [Sztompka 2010, 46–47].

¹⁴ [Sztompka 2007, 303, 308].

¹⁵ [Kociołek-Pęksa 2013, 39].

¹⁶ [Peretiatkowicz 1922, 234–236].

Tworzenie prawa niewspółmiernego do rzeczywistych potrzeb państwa, gospodarki i obywateli powoduje psucie prawa. Według badań firmy audytorsko-doradczej Grant Thornton, po okresie od wybuchu pandemii skala produkcji prawa w Polsce znowu rośnie. W 2021 r. w życie weszło 20 960 stron maszynopisu nowych aktów prawnych. To wzrost o 40,5 proc. w porównaniu do poprzedniego roku. Oznacza to, że gdyby przeciętny obywatel chciał przeczytać wszystkie nowe akty prawne uchwalone w 2021 r., powinien poświęcić 2 godziny i 46 minut każdego dnia roboczego. Tempo prac parlamentu nieco zwolniło, ale nadal ekspresowe uchwalenie ustawy w 2021 roku trwało średnio 85 dni, wobec 77 przed rokiem. Prace nad ustawą są o połowę krótsze niż dekadę temu¹⁷. Teoretycy prawa od dekad wskazują, że dobre prawo powinno być stabilne, spójne, funkcjonalne, należycie ogłoszone, przejrzyste i komunikatywne¹⁸. Katalog cech dobrego prawa wydaje się być powszechnie znany.

Wśród środków sprzyjających przeciwdziałaniu fenomenowi „gorączki legislacyjnej” wskazuje się: rygorystyczne stosowanie „zasad techniki prawodawczej”¹⁹, szeroko zakrojone konsultacje społeczne, kolejne czytania w parlamencie, wstępną kontrolę projektu, rzetelną ocenę skutków regulacji²⁰. Do przytoczonych warunków formalnych dołącza się wymóg spójności, rozumianej zarówno jako więź łącząca poszczególne normy i spajająca je w system o wspólnym uzasadnieniu w określonym systemie wartości, jak i jego brak wewnętrznej niezgodności, a także wymaganie, by system był wolny od luk²¹.

W zakresie propozycji, które warto restytuować, a obecnie raczej odeszły do lamusa, jest propozycja utworzenia Rady Stanu – instytucji zajmującej się dokonywaniem oceny skutków regulacji (OSR) na jednym z węzłowych etapów procesu ustawodawczego oraz kontrolę następczą w postaci monitorowania konsekwencji uchwalonych ustaw²². Postulat ten nie

¹⁷ Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce 2021, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-REPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf> [dostęp: 03.08.2022].

¹⁸ [Wronkowska 2007, 7]; zob.: [Fuller 1978].

¹⁹ Załącznik do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z 20 czerwca 2002 r. (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

²⁰ [Dudzińska 2008, 4].

²¹ [Wronkowska 2007, 7].

²² [Kochanowski 2005, 225].

stracił nic ze swojej aktualności, jednakże co do samej formy za punkt wyjścia należałoby przyjąć ustalenia J. Kochanowskiego²³. Powszechnie jest wśród prawników przekonanie, że wielopłaszczyznowa OSR może ograniczyć mankamenty prawa stanowionego²⁴.

Pozostałe rozważania w omawianej materii koncentrują się na modyfikacji samego procesu legislacyjnego. Poważnym zarzutem wobec polskiego prawodawcy jest brak koordynacji poczynań legislacyjnych, koordynacji programowej, polegającej na tworzeniu projektów kompleksowo normujących obszerniejsze dziedziny życia społecznego, w efekcie czego system prawa ulega „rozcłonkowaniu” na szereg wąskich specjalistycznych regulacji, jak i brak koordynacji organizacyjnej – harmonizowania poczynań kilku ministerstw lub urzędów centralnych, tak aby uczynić je sprawniejszymi i nie marnować wysiłków²⁵. Istotną słabością jest również sposób reprezentowania społeczeństwa w pracach legislacyjnych. Rola dialogu społecznego jest nadal niewystarczająca, zaś konsultacje mają charakter fasadowy i niedookreślony. Należy powtórzyć za W. Stańkiewiczem, że:

„Wariant przyjęty w Polsce w latach 90. był typowy dla doktryny liberalizmu, nie uregulowano jednakże modelu reprezentacji, co dawało nieograniczone szanse każdemu podmiotowi i grupie, które były w stanie przekonać decydentów w rządzie i sejmie o korzystnych dla nich rozwiązaniach regulacyjnych. Dopiero w ostatnich latach podjęto próby zmiany tej sytuacji. Należy jednak stwierdzić, że ciągle obowiązujący w Polsce instytucjonalny model tworzenia prawa nie jest ani modelem korporacyjnym, ani nie jest modelem czysto pluralistycznym, ani też modelem dyskursywnym. Działalność legislacyjna w Polsce toczy się według reguł, których nie da się przypisać żadnemu z nich”²⁶.

Wobec powyższego, kwestia poszukiwania odpowiednich modeli legislacyjnych pozostaje nadal aktualna i wymaga holistycznego podejścia. Jest to zagadnienie przede wszystkim

²³ [Kochanowski 2005, 216-235]; [Kochanowski 2008, 1-16]; [Kochanowski 2003, 77-86].

²⁴ O roli OSR zob.: [Borski, Glajcar i Przywora 2015, 35-37; 221-222]; [Borski 2016, 223-242].

²⁵ [Wronkowska 2006, 13]; zob.: [Wronkowska i Zieliński 2021].

²⁶ [Stańkiewicz 2010, 203].

natury praktycznej, gdyż teoria prawa wypracowała szereg propozycji, które nie zyskały jednak aprobaty wśród klasy politycznej.

Kolejnym bardzo zasadnym wnioskiem *de lege ferenda*, wpływającym z analizy polskiego prawodawstwa, jest wydłużenie *vacatio legis* do 6 miesięcy, w szczególności w sektorze podatkowym czy związanym z prawem publicznym gospodarczym. Pozostając jedynie na poziomie wniosków *prima facie*, należy stwierdzić, że przyjęcie tej formuły sprzyja stabilności prawa²⁷.

Kultura prawna to zespół powszechnie podzielanych przekonań normatywnych, mających cechy trwałości oraz ciągłości, przekazywanych jako dziedzictwo z pokolenia na pokolenie, spełniający rolę podobną do utrwalonego zwyczaju²⁸. Wszyscy prawnicy jako depozytariusze kultury prawnej powinni troszczyć się o dobre prawo. Jej pierwotny charakter wobec prawa stanowionego, a także siła wspólnoty prawniczej, zdolnej do przekazywania zasad kultury prawnej w procesie edukacji oraz wzorców osobowych budują wzajemne poczucie odpowiedzialności za jakość stanowionego prawa²⁹.

Katalizatorem inflacji prawa oprócz nadmiernej jurydykacji życia społecznego była pandemia Covid-19, która przyczyniła się znacząco do pogłębienia chaosu prawnego i upadku autorytetu prawa (*per se*). Hubert Izdebski zjawisko to nazywa i charakteryzuje jako ustawowy nihilizm prawny – „odpowiednia większość parlamentu, zwłaszcza jeżeli stoi za nią w całości władza wykonawcza, może wszystko. (...) Prawo przestaje być zbiorem wartości leżących poza i ponad bieżącą polityką, a przez to samodzielną wartością w obrębie tworzonej kultury prawnej, a staje się prostym instrumentem w rękach tych, którzy sprawują władzę³⁰. Niewątpliwie następstwem pandemii było i jest oddziaływujące zjawisko m.in. braku nawyku przestrzegania prawa oraz braku motywacji do jego przestrzegania przez jego adresatów. Drugi z wymienianych aspektów został zminimalizowany *post factum* przez ustawodawcę w wyniku wprowadzenia – drogą ustawową

²⁷ Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce 2021, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-REPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf> [dostęp: 03.08.2022 r.].

²⁸ Zob.: [Borucka-Arctowa 2002, 11 i n.].

²⁹ Cpf. [Wronkowska 2006, 33].

³⁰ [Izdebski H. 2016, 23]; zob.: [Izdebski H. 2020, 29-57].

– rygorystycznych sankcji finansowych za nieprzestrzeganie reżimu sanitarnego (nakaz zakrywania ust i nosa)³¹. Dynamizm rozwoju pandemii spowodował również brak przystawalności (adekwatności) regulacji prawnych do rzeczywistości.

W ten oto sposób nastąpiło odejście od zasad dobrego, słusznego prawa, którego aksjologia została wyrażona w Konstytucji RP, zasada przyzwoitej legislacji określonych przez Trybunał Konstytucyjny, skodyfikowanych w postaci „zasad techniki prawodawczej” czy przechodząc na grunt filozofii prawa – formalnych zasad prawa naturalnego określonych przez Lona Luvoisa Fullera.

Niniejszy obszar został nieco nad wyraz rozbudowany, z jednej strony jest to spowodowane aspiracjami autora do partycypacji w „przekroczeniu masy krytycznej” w zakresie reform i przywrócenia należnego autorytetu prawa, z drugiej strony świadomość, że osobiste doświadczenia w obserwacji atrofii tegoż autorytetu uprawniają do poszukiwań sanacyjnych.

1.1.1. Kryzys pozytywizmu prawniczego

Pozytywizm w sferze kultury prawnej *prima facie* święci tryumfy. Imponująca jest liczba jego odmian i wariantów, które w pewien sposób powstrzymują możliwość powrotu do prawa naturalnego. Istotną wadę pozytywizmu prawniczego stanowiła jego krótkowzroczność, przejawiająca się w nieumiejętności dostrzeżenia roli aksjologii w tworzeniu i stosowaniu prawa³².

„Głównym (...) brakiem pozytywizmu prawnego w jego klasycznej (...) postaci było to właśnie, że samemu już prawu pozytywnemu, ustanowionemu urzędową drogą przypisywał wartość społecznie wystarczającą i innej zdawał się nie szukać. Uwolnienie od wartości – *Wertfreiheit* – głoszone jako znanie postawy naukowej (nie tylko zresztą wobec prawa) było główną przyczyną, dla której pozytywizm prawny zdyskredytował się w oczach ludzi, którzy przeżyli dwie wojny światowe i dramaty totalizmów. Stąd zarzuty, które spotykają pozytywizm prawny – właśnie jako ideologię prawną – zarzuty czasem straszne”³³. Adwersarze pozytywizmu prawnego wskazują, że porządek

³¹ Zob.: [Daniel 2020, 59-75].

³² [Dębska 2011, 107].

³³ [Longchamps 1968, 13].

prawny musi być ograniczany przez moralność i etykę, aby zabezpieczyć się przed niebezpieczeństwem barbaryzmu prawnego. Barbaryzm ten w totalitarnych systemach politycznych prowadzi do zbrodni, a w systemach nadmiernie liberalnych do dekadencji³⁴. Owa aksjomatyzacja kelsenowskiej formuły, że „każda dowolna treść może być treścią prawa” doprowadziła do chaosu, redefinicji rudymenarnych pojęć oraz barbaryzmu prawnego.

Eufemistyczne powiedzenie *dura lex sed lex* jest często powtarzane przez współczesnych prawników, którzy w ten sposób czują się zwolnieni z ocen moralnych stosowanych przez nich norm prawnych. Właśnie ta wygoda i praktycyzm powodują, że mimo kompromitacji spowodowanej wynaturzeniami prawodawstw wielkich totalizmów XX wieku – pozytywizm prawniczy mocno tkwi w mentalności współczesnych prawników³⁵. Dlatego niejako po drugiej stronie barykady znajduje się, moim zdaniem, najpiękniejsza definicja prawa w historii cywilizacji łacińskiej: *ut eleganter Celsus definit, ius est ars boni et aequi*. Niestety nadmierny formalizm prawniczy, wyabstrahowanie prawa od wartości, a także dynamiczny postęp cywilizacyjny, techniczny i społeczno-kulturowy stanowią skuteczną „zapórę” w wykorzystaniu dziedzictwa rzymskiej jursprudencji.

Nie ulega wątpliwości, że miejsce zdezuowanego paradygmatu pozytywistycznego w jego klasycznej formie kelsenowskiego normatywizmu zastępuje paradygmat postpozytywistyczny, postmodernistyczny etc. Przyczyn tego stanu rzeczy upatruje się w wielowymiarowym podejściu do badania prawa, konieczności uwzględnienia szerszego kontekstu społecznego tworzenia i działania prawa³⁶. Kryzys paradygmatu pozytywistycznego przyczynił się również do przesunięcia linii demarkacyjnych w odwiecznym sporze między pozytywistami a iusnaturalistami w kierunku poszukiwania tzw. „trzeciej drogi”³⁷.

³⁴ [Łączkowski 1993, 69]; [Kostecki 2021, 218-219].

³⁵ [Łączkowski 1991, 3].

³⁶ [Korybski 2018, 28]; zob.: [Morawski 2003]; [Błachut 2007]; cpf. [Karczewski i Żuralska 2015]; [Kaleta i Skuczyński 2015].

³⁷ Zob.: [Dworkin 2021]; [Alexy 1993, 34-49]; [Morawski 1993, 3-12]; [Działocha i Gromski 1995, 4-16]; [Peczenik 1995, 223-248]; [Gizbert-Studnicki i Grabowski 2003, 55-68]; [Potrzeszcz 2005, 7-37]; [Piechowiak 1993, 5-21]; [Zajadło 2000, 683-697]; [Potrzeszcz 2009, 53-70]; [Potrzeszcz 2011b, 267-273]; Kostecki 2021, 209-213].

2. Ład środowiska społeczno-kulturowego administracji

Szersza wizja budowy administracji publicznej w złożonym i dynamicznym otoczeniu społecznym, gospodarczym, politycznym i technologiczno-cyfrowym nakłada na obywateli oraz decydentów nowe, dotychczas nieznanne wyzwania. Wśród socjologów dominuje przekonanie, że żyjemy obecnie w społeczeństwie „późnej nowoczesności” lub w „społeczeństwie postmodernistycznym”³⁸.

Umownie przyjmuje się, że wśród badaczy została zachowana linia demarkacyjna określająca kondycję współczesnego społeczeństwa oraz stosunek do tradycji. Część uczonych (Z. Bauman, J. Derrida, M. Foucault, R. Rorty) przyjmuje, że po drugiej wojnie światowej nastąpił początek nowej epoki, nowego rodzaju kultury, która uwalnia jednostki od wszelkich żądań absolutnych w znaczeniu: poznawczym, światopoglądowym, etycznym i religijnym³⁹. Zdaniem drugiej grupy badaczy (A. Giddens, U. Beck) dopiero wchodzimy w okres „drugiej nowoczesności”, „późnej nowoczesności”. Owa ponowoczesność jest kontynuacją projektu oświeceniowego, jednak nie stanowi całkowitego zerwania z tradycją i przeszłością. Społeczeństwa charakteryzują się pragmatycznym podejściem, nastawieniem na korzyść (*utilitas*)⁴⁰.

Procesy globalizacji gospodarczej, technologicznej oraz informacyjnej powodują, że współcześnie utrwała się uniwersalny model sieci powiązań organizacyjnych na różnych płaszczyznach życia społecznego, obejmujący całą społeczność międzynarodową lub jej wielkie regionalne części⁴¹.

³⁸ Zob.: [Bauman 2006]; [Beck 2002]; [Giddens 2001, 173].

³⁹ Zob.: [Izdebski 2012]; [Barankiewicz 2013a, 44].

⁴⁰ K.R. Popper („społeczeństwo otwarte”); J. Habermas („komunikacyjne”); Z. Bauman, („globalne”); F. Lyotard („ponowoczesne”); A. Giddens („późnej nowoczesności”); U. Beck („społeczeństwo ryzyka”); J. Baudrillard („społeczeństwo konsumpcyjne”); G. Debord („społeczeństwo spektaklu”); R. Nozick („wielki dom towarowy”); M. Castells („społeczeństwo sieci”).

⁴¹ [Korybski 2018, 36].

3. Ład prawny

Rozważania te stanowią „ziarno” do dalszej refleksji definiowanej w duchu prymasa Wyszyńskiego, który tak oto pisał: „Była wojna. Spowiadałem żołnierza w okopach i obserwowałem, jak rolnik prowadził konia i orząc, wsiewał w ziemię ziarno. Gdy wypowiadałem żołnierza, podszedłem do rolnika i pytam go: co Pan robi, przecież jest wojna. Odpowiedział mi spokojnie: bo to widzi ksiądz, jak ziarno zostanie w spichrzu, spłonie. To była strategia polskiego rolnika, wieśniaka. Nikt go tej strategii nie uczył, tylko jego zdrowy rozum”⁴². Przechodząc na grunt aksjologii, samo mówienie o wartościach jest pierwszym krokiem, nie tylko do ich normatywizacji, ale przede wszystkim do stosowania w życiu prawnym. Apologia wartości w prawie nie świadczy jeszcze o respekcie wobec samego prawa w wymiarze ontologiczno-epistemologicznym.

Historia dostarcza przykładów, które potwierdzają, że szlachetne hasła: wolność (*liberté*), równość (*égalité*), braterstwo (*fraternité*) mogą stanowić jedynie papierek lakmusowy do realizacji niegodziwych celów. Odwołanie się do fundamentów aksjologicznych to dopiero pierwszy etap, który powinien prowadzić do ich urzeczywistniania. Maksymilian de Robespierre konstatował następująco w czasach rewolucji francuskiej: „Chcielibyśmy zastąpić w naszym kraju egoizm – moralnością; banalne poczucie honoru – uczciwością; przyzwyczajenie – zasadą; ceremoniał – obowiązkiem; tyranie obyczaju – potęgą rozsądku; wyniosłość – odwagą; próżność – tolerancyjnością; umiłowanie pieniędzy – umiłowaniem chwały; intrygę – zasługą; zarozumiałość – talentem; pozory – prawdą”⁴³. Prezentowana deklaracja woli, jak wiemy z historii, niewiele miała wspólnego z deklaracją czynu. Relatywizacja wartości w konsekwencji może prowadzić do nihilizmu aksjologicznego, czego dowodem są nie tylko rewolucje (francuska i bolszewicka), ale również totalitaryzmy XX wieku. Odejście od prawnonaturalnej perspektywy prowadzi do tego, że wzniosłe ideały stały się zarzewiem terroru, który w gruncie rzeczy im zaprzeczał. W istocie, rewolucja francuska rudymetarny problem wolności sprowadziła do

⁴² [Wyszyński 1990, 1001].

⁴³ [Zdyb 1999, 222].

poziomu gilotyny⁴⁴. Dopiero właściwe stosowanie prawa może stanowić przesłankę afirmacji wspólnych wartości. Receptą na ten stan rzeczy jest prawo naturalne. Należy jednak zwrócić uwagę na mnogość teorii i klasyfikacji prawa naturalnego. Jednak jak słusznie konstatuje A. Kość, „w tej pojęciowej wielości wyobrażeń prawa naturalnego występuje jedność idei prawa naturalnego (...)”⁴⁵. Kluczowym aspektem idei prawa naturalnego jest realizacja podwójnej roli. Jest to rodzaj drogowskazu, busoli, wskaźnika wszelkiego tworzenia prawa, stosowania prawa i polityki prawa, a także odniesienie do każdego konkretnego prawa pozytywnego. Idea prawa naturalnego jest jakby instancją kontrolną, której musi być poddane każde konkretne prawo pozytywne⁴⁶. Myśl ta znajduje rozwinięcie w następujących słowach A. Utza:

Prawo naturalne nie jest katalogiem raz na zawsze sformułowanych norm prawnych, lecz istnieje raczej jako praktyczny rozum zmierzający do poznania pryncypiów i urzeczywistnienia celów życiowych istniejących w społeczeństwie określonym pod względem gospodarczym i społecznym. Prawo naturalne rozwija się wraz z kulturą i konkretnymi stosunkami społecznymi, szczególnie zaś wspólnie ze świadomością prawną członków społeczeństwa, nie identyfikuje się jednak z tymi czynnikami, a zarazem stwarza możliwość kwestionowania zastanych stosunków ekonomicznych i ogólnospołecznych⁴⁷.

Wskazany sposób myślenia o prawie naturalnym ma ponadczasową doniosłość wynikającą z wykorzystania założeń rozumu praktycznego. W tym ujęciu prawo naturalne podlega aktualizacji społeczno-kulturowej oraz to, co z natury słuszne (sprawiedliwe) ma stanowić fundament i treść istniejącego prawa. Zdaniem niektórych apologetów iusnaturalizmu taka interpretacja prawa naturalnego zastępuje potrzebę poszukiwań aksjologicznego ugruntowania prawa. Ernst Wolfgang Böckenförde zwraca uwagę na niestałość konsensusu etycznego w kwestii wartości, który w społeczeństwie pluralistycznym podlega częstym zmianom i jego zdaniem nie zawiera żadnych

⁴⁴ [Zdyb 1998, 88-89].

⁴⁵ [Kość 2004, 151].

⁴⁶ [Kość 2004, 151].

⁴⁷ [Böckenförde 1992, 68]. Zob.: [Utz 2010, 76].

gwarancji słuszności⁴⁸. Współcześnie stanowisko to wydaje się być odosobnione, szczególnie w kontekście natężenia debaty aksjologicznej nie tylko na poziomie teorii i filozofii prawa czy prawa konstytucyjnego, ale również „zaaklimatyzowania się” aksjologii na poziomie dogmatyk prawniczych.

3.1. Pojęcie wartości

Jak przystało na ramy każdego rzetelnego opracowania naukowego jedną z rudymenarnych kwestii są pojęcia i definicje. To zagadnienia fundamentalne dla klarowności wywodu oraz przejrzystości prezentowanych treści. Wartość – zwłaszcza jeżeli będzie się ją rozumieć szerzej, jako obejmującą tradycyjne filozoficzne pojęcia cnoty i dobra – stanowi jedną z podstawowych kategorii filozoficznych, bez których nie jest możliwe rozwijanie rozważań etycznych, a w konsekwencji – także rozważań nad systemami normatywnymi, w tym moralnością i prawem⁴⁹. To jedna z wielu definicji wartości. Niemiecki autor R. Lautmann zidentyfikował ich ponad sto siedemdziesiąt⁵⁰. Na uwagę zasługuje trafny pogląd W. Stróżewskiego, który wskazuje, że „nawet gdyby udało się określić wartość w sposób mniej lub bardziej zadowalający wszystkich, to powstała w ten sposób «definicja» musiałaby być z konieczności tak ogólnikowa, że nie miałyby żadnego teoretycznego, a tym bardziej praktycznego znaczenia”⁵¹.

Konkludując, pojęcie wartości nie doczekało się jednolitego, pełnego i ustalonego znaczenia, aczkolwiek można wskazać na pewne immanentne właściwości. Wartość to: „1) to, co cenne; 2) to, co zgodne z naturą tego, kto wartościuje; 3) to, czego chcemy, a więc przedmiot naszego dążenia, pożądania, cel; 4) to, czego pożądamy; 5) to, co zaspokaja jakieś potrzeby, zainteresowania; 6) to, co dostarcza zadowolenia, przyjemności; 7) to, co powinno być; 8) to, co lepiej, żeby było, niż nie było; 9) to, co domaga się realizacji”⁵². Wartość możemy odnieść również do nauk przyrodniczych (matematyczno-fizycznych), mowa wów-

⁴⁸ [Böckenförde 1992, 66-69].

⁴⁹ [Izdebski 2017, 14].

⁵⁰ [Kłoska 1982, 29-30].

⁵¹ [Stróżewski 1965, 400]; [Barankiewicz 2004, 49-53].

⁵² [Kordela 2001, 25]; [Stępień A. 1989, 95].

czas o wartości liczbowej, dodatniej, ujemnej, bezwzględnej czy absolutnej.

Już *prima facie* widoczny jest brak ścisłej dystynkcji pojęciowej w omawianym zakresie. Z jednej strony za wartości uznaje się wszystko to, co powszechnie uważane jest „za ważne i cenne dla jednostki i społeczeństwa oraz jest godne pożądania, co łączy się z pozytywnymi przeżyciami i stanowi jednocześnie cel dążeń ludzkich”⁵³, z drugiej strony akcentuje się, że wartością jest to, co „stanowi przedmiot potrzeb, postaw, dążeń i aspiracji człowieka”⁵⁴.

Problematyka wartości może być przedmiotem analizy w kontekście następujących pytań badawczych: 1) ontologicznych – jak istnieją wartości? jaka jest ich hierarchia? 2) epistemologicznych – jak poznaje się wartości? 3) metodologicznych – jak uzasadnia się wartości? 4) semiotycznych – jaki jest sens terminu wartość? 5) psychologicznych – jakie znaczenie mają wartości w życiu poszczególnych ludzi? 6) socjologicznych – jaką funkcję pełnią wartości w życiu społecznym? 7) historyczno-etnologicznych – co uważano w dziejach lub co obecnie uważa się za wartości?⁵⁵.

Proweniencji pojęcia wartości należy doszukiwać się w XVIII wieku w ekonomii, później zaś w filozofii i innych dziedzinach kultury. Dla przypomnienia warto zaznaczyć, że już w starożytnej myśli filozoficznej pisano o wartościach. Wówczas dostrzeżono wysoki poziom wyrafinowania problemów związanych z dualizmem poznania i wartościowania. Pionierem w tym zakresie był Heraklit z Efezu, który przeciwstawił sobie naturę (*physis*) i prawo (*nomos*). Myśl kosmologiczna Heraklita podkreślająca jego wieczność i zmienność została odniesiona do człowieka – do moralności, państwa i prawa. Opozycja w sferze życia indywidualnego i społecznego jednostki ma prowadzić do harmonii⁵⁶.

Protagoras znaczną część swojej twórczości poświęcił reformie prawa i dostosowaniu go do zmieniających się warunków życia. Zdecydowanie wcześniej aniżeli T. Hobbes, Protagoras

⁵³ [Łobocki 1993, 125].

⁵⁴ Zob.: [Dobrowolska, 1984].

⁵⁵ [Bronk 1998, 190].

⁵⁶ Zob.: [Barankiewicz 2004, 47-48].

uznał, że państwo, prawo, moralność, religia mają charakter umowy społecznej⁵⁷.

W starożytności filozofia wartości obecna jest jednak przede wszystkim w myśli Platona i Arystotelesa. Pierwszy z nich uznaje dobro (gr. *agathon*) za początek i koniec, pierwszą zasadę, wedle której powstał świat, i ostateczny cel, do którego dąży⁵⁸. Idea dobra została ulokowana w świecie idei, nie zaś w świecie rzeczywistym. Można powiedzieć, że w platońskim ujęciu dobro jest najwyższą wartością. Arystoteles, dla którego najwyższą z cnót jest *sophia* – teoretyczna wiedza mądrościowa – lokuje problemy związane z wartościowaniem w filozofii praktycznej, a same wartości umieszcza w świecie realnym⁵⁹. Arystoteles mniemał, że naturę dobra znajdzie nie drogą abstrakcyjnego rozumowania, lecz przez ustalenie, jakie w rzeczywistym życiu ludzie sobie stawiają cele⁶⁰. Tomasz z Akwinu powtarza za Arystotelesem podział dobra na: *bonum honestum*, *bonum utile* i *bonum delectabile*. Podobnie jak rozwój od potencji do aktu jest celowo ukierunkowany urzeczywistnianiem się formy, tak i wszelkie postacie bytu przejawiają naturalną skłonność do wartości, czyli dobra⁶¹. Dobro jest cechą wszelkiego bytu, istnieje realnie poza przedmiotem poznania i pożądania⁶². Czasy nowożytne przynoszą odmienny sposób spojrzenia na rzeczywistość. David Hume w swoim *Traktacie o naturze ludzkiej* sformułował tezę o niemożliwości logicznego przejścia od zdań o faktach (*Sein*) do zdań o wartościach i powinnościach (*Sollen*) – błąd naturalistyczny⁶³.

Pozycja wartości została na dobre ugruntowana przez I. Kanta, który wyróżnił odrębną, autonomiczną dziedzinę wartości, uznając jednocześnie przedmioty za nośniki określonych wartości, zaś człowieka za wartość najwyższą⁶⁴. Podstawy wspólczesnej myśli ekonomicznej dotyczącej wartości w ekonomii

⁵⁷ [Bronk 1998, 185].

⁵⁸ [Tatarkiewicz 1999, 99-100].

⁵⁹ [Bronk 1998, 185].

⁶⁰ [Tatarkiewicz 1999, 118].

⁶¹ [Tokarczyk 1999, 138].

⁶² [Barankiewicz 2004, 49].

⁶³ [Hume 1963].

⁶⁴ Postępuj tak, byś człowieczeństwa tak w twej osobie, jako też w osobie każdego innego używał zawsze zarazem jako celu, nigdy tylko jako środka. Zob.: [Kant 2002].

stworzył A. Smith, podkreślając nie tylko aspekt użyteczności określonych przedmiotów, ale także ich wartość wymienną⁶⁵. Nurt ten zyskał swoich kontynuatorów⁶⁶. Odrębny pogląd reprezentował K. Marks⁶⁷. W kontekście przywołanych poglądów warto mieć na uwadze, że raz przyjęty system wartości stanowi wyznacznik legalności postępowania całej wspólnoty, jak i poszczególnych jej członków. Dlatego proces budowania wspólnotowego wymiaru wartości jest bardzo złożony i stanowi zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym relewantne zadanie, które może być wypracowane na drodze dyskursu.

4. Aksjologia

Pierwszy ośrodek zajmujący się naukowo wartościami to tzw. szkoła austriacka, której zwolennicy wytworzyli na przełomie XIX i XX wieku własną teorię wartości. Głównym reprezentantem tej szkoły był A. Meinong, aczkolwiek ideę teorii wartości można wywieść od F. Brentana z jego pracy *Vom Ursprung sittlicher Erkenntnis* (1889)⁶⁸. Termin aksjologia jest zdecydowanie późniejszy, gdyż został po raz pierwszy użyty przez P. Lapie (1902) i E. von Hartmanna (1908)⁶⁹. Pierwszą pracą monograficzną poświęconą teorii wartości był *System der Werttheorie* autorstwa Ch. von Ehrenfelsa (1893).

Aksjologia (gr. *axios* – mający wartość; *logos* – teoria, nauka) to jeden z zasadniczych działów filozofii (filozofia wartości) lub zbiór zagadnień dotyczących wartości i wartościowania, stanowiących fragmenty metafizyki ogólnej, filozofii człowieka i teorii poznania; jeśli etykę i estetykę pojmie się jako teorie wartości moralnych i estetycznych, to można je uważać za wyspecjalizowane części aksjologii⁷⁰. Główne problemy aksjologii można sprowadzić do kilku grup tematycznych: 1) charakteru

⁶⁵ Zob.: [Smith 2015, 36].

⁶⁶ [Ricardo 1929, 40].

⁶⁷ Zob.: [Marks 1951, 30 et seq.]; [Romanow 1984, 179 et seq.].

⁶⁸ [Tatarkiewicz 1986, 69].

⁶⁹ Zob.: [Kiereś 2008, 708]; zob.: Paul Lapie, *Logique de la volonté*, Paris 1902. Eduard von Hartmann, *Grundriss der Axiologie*, 1908.

⁷⁰ [Stępień A. 1997, 23-25].

(istoty) i rodzajów (typów) wartości; 2) ewentualnej hierarchii wartości; 3) sposobu ich istnienia; 4) sposobu poznawania wartości; 5) charakteru wypowiedzi o wartościach; 6) pozycji wartości w bycie, w życiu człowieka i w jego kulturze⁷¹. Cechą charakterystyczną aksjologii jest podejmowanie poszczególnych rozważań w ramach konkretnych dogmatyk, dyscyplin, a nawet subdyscyplin.

4.1. Relacja aksjologii ogólnej do aksjologii szczegółowych

Rolą aksjologii ogólnej jest zajmowanie się problemami związanymi *in abstracto* z wartościami oraz poszukiwanie prawidłowości rządzących światem wartości. W przeszłości kwestionowano możliwość uprawiania aksjologii ogólnej z powodu dysonansu pojawiających się często opozycyjnych wartości. Stanowisko to związane z ideologią marksistowską nie przetrwało próby czasu. Coraz większą popularność zyskują aksjologie szczegółowe (etyka, estetyka, prawo). Rozwijany jest również dyskurs nie-filozoficznych teorii wartości (np. ekonomia, prakseologia)⁷². Wielu badaczy zajmujących się relacją prawa i wartości podkreśla, że niemożliwe jest odizolowanie prawa od wartości. Odwoływanie się do wartości w sposób szczególny następuje w procesach związanych ze stanowieniem (kategoria „racjonalności prawodawcy”), wykładnią (egzegeza tekstu prawnego obejmuje wykorzystanie dorobku teorii prawa: reguły interpretacyjne, inferencyjne), obowiązywaniem (ochrona wyrażonych w normach prawnych wartości), stosowaniem prawa (możliwość podejmowania określonych decyzji przez organy) i przestrzeganiem (skuteczność ochrony deklarowanych wartości)⁷³.

Wartości pozostają w rozmaitych relacjach z dyscyplinami dogmatycznymi. Można wyróżnić cztery zasadnicze modele.

„Model pierwszy zakłada, że podstawą rozważań o danej dogmatyce są własne charakterystyczne dla tej dogmatyki wartości i to one przez „przeniknięcie” do wewnątrz odpowiedniej części systemu prawa przesadzają o jego specyfice, w tym

⁷¹ [Ingarden 1970, 220-257].

⁷² Zob.: [Stróżewski 1965, 399-407].

⁷³ Zob.: [Ziemiński 1993, 53-54]; [Winczorek 1995, 26-27].

o istocie, zakresie, konstrukcji wielu instytucji tego prawa, a także jego zasadach. Ponieważ poszczególne dogmatyki są integralnymi częściami systemu prawa, kolejny model przyjmuje potrzebę (konieczność) uwzględniania w ramach danej dogmatyki wartości uniwersalnych dla całego systemu prawa (model „od zewnątrz”). Następny model zaś sprowadza się do przyjęcia założenia, że aksjologia powinna służyć analizie dogmatyczno-prawnej konkretnych problemów wymagających rozstrzygnięcia. Wreszcie czwarty model oznacza akceptację instrumentalnego traktowania wartości jako czynników niezbędnych do przeprowadzenia wspomnianej analizy i wykładni ogółu przepisów danej dogmatyki⁷⁴.

4.2. Kognitywizm aksjologiczny

Kognitywizm uznaje, że wartość może być przedmiotem poznania – bądź intuicyjnego (poznanie bezpośrednie), bądź dyskursywnego (poznanie pośrednie)⁷⁵. Kognitywizm posługuje się pojęciem „prawdy moralnej”, np. jako wspólnie podzielanych przekonań czy jakimiś formami intuicji etycznej jako swoistego „zmysłu” poznania tego, co dobre i złe. Tradycyjnie postawę kognitywizmu łączy się z antynaturalizmem i odrzuceniem przekonania o niewywodliwości zdań z ocen i norm (błąd naturalistyczny)⁷⁶. Faktem jest, że dość łatwo można zauważyć, że polski ustrojodawca stoi na stanowisku kognitywizmu aksjologicznego. W preambule zawarto następujące stwierdzenie: „Wierzący w Boga, będącego źródłem prawdy, sprawiedliwości, dobra i piękna, jak i niepodzielający tej wiary, a te uniwersalne wartości wywodzący z innych źródeł⁷⁷”.

Jak trafnie zauważa P. Wniczorek, „autorzy konstytucji świadomie przyjęli prawnonaturalistyczną koncepcję podstawowych wolności i praw. Uznali, że ani suweren – Naród, ani jego instytucja – państwo nie są powołani do ich stanowienia; mogą jedynie je deklarować. (...) Zamiarów tych nie trzeba odczytywać pośrednio z tekstu konstytucji, są one jasno wyłożone

⁷⁴ [Zajadło 2007a, 8-10].

⁷⁵ [Kordela 2001, 25].

⁷⁶ [Kozak 2016, 69].

⁷⁷ Preambuła Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r., <https://www.sejm.gov.pl/prawo/konst/polski/kon1.htm> (dostęp: 23.07.2022 r.).

w dyskusji konstytucyjnej w Zgromadzeniu Narodowym przez jej uczestników z grona posłów, senatorów i ekspertów Komisji Konstytucyjnej⁷⁸.

4.3. Nonkognitywizm aksjologiczny

Nonkognitywizm, akognitywizm, antykognitywizm (*non-cognitivism*) stanowi opozycję do kognitywizmu – to stanowisko zakładające negację obiektywnie ugruntowanych wartości. Zdaniem przedstawicieli tego nurtu, wypowiedzi inne niż zdania, w tym zwłaszcza oceny i normy, nie mają wartości poznawczej i nie poddają się kwalifikacji w kategoriach prawdy i fałszu⁷⁹. Zgodnie z tym podejściem wartość to sposób lub wytwór czyjejś reakcji na przedmiot albo sposób lub wytwór projekcji, przypisywania czegoś przedmiotowi⁸⁰. Paradygmat pozytywistyczny odwołuje się do akognitywizmu w formie emotywizmu, zakładającego, że wartości są jedynie korelatem przeżyć jednostki, a więc nie istnieją przedmiotowo, a tym samym nie są poznawalne⁸¹.

Współczesny spór między kognitywizmem a akognitywizmem dotyczy przede wszystkim rozstrzygalności sporów moralnych. Antykognitywizm neguje rozstrzygalność sporów etycznych. Napięcia badawcze ogniskują się wokół następujących obszarów: 1) pojęciowa niewspółmierność argumentów przedstawianych przez strony sporu; 2) tendencja do autoprezentacji poszczególnych stanowisk jako ściśle racjonalnych i bezosobowych, tzn. oderwanych od subiektywności autorów określonych opinii; 3) eklektyzm argumentacji (A. McIntyre)⁸².

4.4. Fikcja neutralności aksjologicznej

Najbardziej zaskakujący jest fakt, że wartości najczęściej były i nadal są przedstawiane jako elementy w stosunku do prawa „zewnątrzne”, czasami wręcz obce, które wprawdzie wchodzą

⁷⁸ [Winczorek 1999, 137].

⁷⁹ [Kozak 2016, 49].

⁸⁰ [Wronkowska i Ziemiński 1997, 50-51, 61]; [Opalek i Wróblewski 1991, 128-129], [Fritzhand 1970, 81-89]; [Gorecki 1995, 62-67].

⁸¹ [Stępień A. 1995, 95].

⁸² [Kozak 2016, 50].

w wielorakie relacje z prawem, nigdy jednak nie przestają stanowić wyraźnie wyodrębnionego obiektu albo oddziałującego na prawo, albo przyjmującego przedmiot oddziaływania prawa⁸³. Jeden z teoretycznych modeli zakłada zupełną odrębność prawa i wartości. Neutralność aksjologiczna jest jedynie pustym postulatem, niemożliwym do zrealizowania. Każde prawo stanowione ma u swoich podstaw – niezależnie od tego, czy ustawodawcy zdają sobie z tego sprawę – określoną koncepcję człowieka i związaną z nim koncepcję wartości⁸⁴. „Prawo z samej zasady nie może być aksjologicznie indyferentne, ponieważ jest aktem świadomego wyboru. Każdy ludzki akt wyboru ma u swej podstawy jakieś przesłanki aksjologiczne związane z aprobowanym (preferowanym) przez dokonującego wyboru systemem (zespołem) wartości. Kwestią nie jest to, czy wartości są lub mogą być podstawą takiego wyboru, lecz to, jakie to wartości”⁸⁵.

Państwo *no lens volens* wkracza w sfery związane przekonaniami światopoglądowymi, filozoficznymi czy religijnymi, dlatego chociażby deklaracja z art. 25 ust. 2 Konstytucji RP nie może mieć praktycznego znaczenia. Do problematyki neutralności aksjologicznej odnosi się W. Łączkowski, wskazując, że:

„gdy państwo deklarujące swoją bezstronność odrzuca lub choćby lekceważy zastany, historycznie zakorzeniony ład etyczny, tworzy tym samym nowy system wartości. Nie może być mowy o neutralności czy bezstronności. Nie są przecież neutralne religijnie, światopoglądowo i filozoficznie przypadki legalizowania aborcji, eutanazji, adopcji dzieci przez związki homoseksualne, usuwanie krzyży z miejsc publicznych, a tym samym godzenie w religię, która od wieków jest podstawą kultury wielu narodów”⁸⁶.

Pogląd ten jest trafny i jednoznacznie wskazuje na iluzję neutralności aksjologicznej.

⁸³ [Kordela 2006, 42]; Cpf. [Działocha 1997, 91].

⁸⁴ [Dutkiewicz 1996, 5].

⁸⁵ [Winczorek 1994, 56].

⁸⁶ [Łączkowski 2003, 119].

5. Kolizje wartości w prawie a administracja publiczna

Jedną z pierwszych teorii suponujących naturalny konflikt wartości jest tzw. formuła Radbrucha. Na trójelementową ideę prawa składa się: celowość, sprawiedliwość i bezpieczeństwo prawne. Elementy idei prawa znajdują się w antynomii, która nie ma charakteru destrukcyjnego, lecz dialektyczny. Dzięki niemu występujące konflikty wartości „zmierzają do stałego doskonalenia prawa, a zwłaszcza pozwalają na optymalne dopasowanie jego formy i treści do warunków czasu i miejsca stanowienia, stosowania, obowiązywania i wykładni”⁸⁷. Owa „jedność w trójcy”⁸⁸ jest w doktrynie ujmowana jako polaryzacja idei prawa – „idea prawa wprawdzie «rozchodzi się» w wielokrotnych żądaniach i działaniach, które powodują napięcia, sprzeczności i przeciwieństwa, ale te różnorodne momenty nie «odłączają się» od siebie, lecz popierają się nawzajem, uzupełniają i równoważą”.

Warto przywołać koncepcję skal preferencyjnych K. Pałeckiego, który wskazuje, że hierarchiczne porządki wartości uporządkowane w świadomości określonych jednostek lub/i zbiorowości, od tych uznawanych przez nie za najważniejsze, aż do tych najmniej ważnych (zbliżających się do neutralnych stanów rzeczy)⁸⁹. Owa gradacja wartości – powstawanie skal preferencyjnych to w istocie rzeczy skutek dokonywania wyborów jednych działań lub/i spodziewanych skutków tych działań, kosztem zaniechania innych (i tym samym rezygnacji z osiągnięcia pewnych wartości, uznawanych w danym momencie za mniej ważne, po to, aby osiągać inne, uważane za ważniejsze)⁹⁰. Dynamika prawa, jego zmienność powoduje, że skale preferencyjne podlegają różnym fluktuacjom. W trakcie konkretnych działań okazuje się, że dana wartość jest aprobowana, a inna marginalizowana. Nie zmienia to faktu, że dla zachowania stabilności prawa należy budować pewną wspólnotę wartości – *universum* – która stanowi podstawę do katalogowania oraz gradacji wartości.

⁸⁷ [Zajadło 2001, 148].

⁸⁸ [Radbruch 1973, 196] z niem. *Dreieinigkeit*.

⁸⁹ [Pałeczki 2003, 81].

⁹⁰ [Pałeczki 2003, 81].

Już R. Ingarden podkreślał, że „do istoty wartości należy, że coś w nich skłania nas do wyboru, którą z nich «należy» realizować, gdy nie jest możliwa realizacja na przykład dwu różnych wartości, których warunki zaistnienia się wykluczają”⁹¹. Trybunał Konstytucyjny zauważył, że w przypadku konfliktu praw istotne znaczenie mają:

„istniejące zasadnicze preferencje aksjologiczne, które mogą być dekodowane na podstawie analizy wartości uznawanych za kierunkowe czy naczelne na poziomie zasad ogólnych Konstytucji. (...) Powinny być brane pod uwagę zasadnicze wartości: dobro wspólne (art. 1 Konstytucji) oraz godność człowieka (art. 30 Konstytucji). Pierwsza z zasad tworzy niewątpliwie istotne aksjologicznie uzasadnienie wprowadzenia gwarancji związanych z dostępem do informacji o działalności organów władzy publicznej, ponieważ to dobro wspólne jest zaangażowane w prawidłowym funkcjonowaniu instytucji życia publicznego, którego podstawowym warunkiem pozostaje transparentność działań podejmowanych w przestrzeni publicznej. Ujęcie to nie może prowadzić do wniosku, że art. 1 Konstytucji stanowi swoistą „supernormę”, która może prowadzić do stosowania w odniesieniu do pewnych praw konstytucyjnych ograniczeń, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. Mamy w tym przypadku do czynienia z określoną dyrektywą interpretacyjną”⁹².

Prezentowana refleksja filozoficznoprawna ma praktyczne znaczenie dla administracji publicznej. Działalność administracji publicznej nie jest bowiem skierowana na zaspokajanie własnych potrzeb. Odnosi się do otoczenia zewnętrznego, zaś decyzja będąca aktem woli organu administrującego może zezwalać, nakazywać lub tolerować określone zachowania podmiotów znajdujących się w jej otoczeniu zewnętrznym⁹³. Decyzja taka stanowiąca określony rezultat procesu rozstrzyga o wyborze realizacji określonych interesów, często stojących w sprzeczności z innymi interesami występującymi w życiu społecznym czy gospodarczym⁹⁴. Zatem, można powiedzieć, że jest wyrazem preferencji aksjologicznych organu administracji publicznej. Potwierdza to tezę, że tak jak klasyczne antynomie w formule

⁹¹ [Ingarden 1996, 97].

⁹² Wyrok TK z 20 marca 2006 r. K 17/05, OTK-A 2006, poz. 30.

⁹³ [Wrzosek 2021, 206].

⁹⁴ [Knosala 2011, 23].

Radbrucha, tak dla zachowania bezpieczeństwa prawnego organ administracji publicznej stoi przed wyborem określonych wartości, opatrzonych argumentacją stron. Sposób ważenia tych wartości oraz jakość uzasadnienia decyzji administracyjnej warunkuje pewność prawa, która jest środkiem do realizacji wartości naczelnej bezpieczeństwa prawnego.

Prawo jest nie tylko wartością samą w sobie (*per se*), lecz służy również instrumentalnemu wykorzystywaniu do realizacji innych wartości pozaprawnych. Warto wskazać na typologię Z. Ziemińskiego, który wyróżniał wartość prawa jako środka osiągnięcia czy zabezpieczenia stanów korzystnych dla poszczególnych jednostek lub wąskich kategorii społecznych, z drugiej strony – środka służącego osiągnięciu dóbr cennych dla społeczeństwa jako całości⁹⁵.

6. Aksjologia prawa

Najczęściej z określonym „ładunkiem aksjologicznym” można spotkać się w uroczystym wstępie do określonego aktu normatywnego. Preambuły są spotykane w aktach prawnych o szczególnym znaczeniu dla danego porządku prawnego; w aktach o szczególnej doniosłości prawnej, politycznej, społecznej, międzynarodowej, z reguły w konstytucjach, ustawach konstytucyjnych, umowach międzynarodowych, rzadziej zaś w ustawodawstwie zwykłym⁹⁶. Dlatego poszukując odpowiedzi na pytanie, jakie wartości determinują prawo administracyjne, należy zgodnie z zasadą hierarchiczności i spójności systemu prawnego wskazać wartości konstytucyjne, które jak wskazuje *communis opinio doctorum* są integralną częścią wartości w prawie administracyjnym. Parafrazując słowa M. Granata, można powiedzieć, że dzięki bezpośredniemu wyrażeniu w preambule takich wartości jak prawda, dobro, sprawiedliwość i piękno, arena wyznacza „horyzont aksjologiczny” dla poszczególnych

⁹⁵ [Ziemiński 1990, 98].

⁹⁶ Zob.: e.g. ustawę z dnia 17 maja 1989 r. o gwarancjach wolności sumienia i wyznania (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1153 ze zm.); ustawę z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej (tekst jedn. Dz. U. z 2019 r. poz. 768).

dogmatyk prawnych⁹⁷. Ze względu na specyfikę relacji prawa konstytucyjnego i prawa administracyjnego związek ten jest nader ścisły. Zasadnym jest twierdzenie, że „pytania o wartości można i należy oczywiście kierować do prawodawcy i *prima facie* zakładać, że ustalenia w tym przedmiocie będą podlegać obiektywizacji, jeśli decyduje się on na transpozycję wartości do prawa w drodze sformułowania zasad lub nawet wskazania określonych wartości leżących u podstaw tworzenia i stosowania prawa”⁹⁸.

Eksploracja wartości na niwie prawa administracyjnego zyskuje na popularności i staje się przedmiotem analizy wielu badaczy. Punktem wyjścia refleksji „od filozofii prawa do prawa administracyjnego”⁹⁹ powinien być dorobek jurysprudencki rzymskiej, która jako pierwsza zaproponowała własny katalog wartości. Starożytni Rzymianie wśród wielu wyznaczników jakimi ma charakteryzować się dobre prawo, wymieniali: po pierwsze – *iustitia* (sprawiedliwość); po drugie – *fides* (zaufanie, wiara); po trzecie – *aequitas* (słuszność); po czwarte – *humanitas* (człowieczeństwo, życzliwość); po piąte – *honestes* (uczciwość, rzetelność)¹⁰⁰.

Należy zdawać sobie sprawę, że każdy spośród zaproponowanych przez autora katalogów będzie obciążony ryzykiem subiektywizmu i dyskrecjonalności. Nie zmienia to faktu, że rolą nauki jest porządkowanie wiedzy, zaś przyjęta formuła systematyzacji może stanowić przyczynek do dalszej dyskusji i rozwoju badań. To ambitne zadanie, które podlegać będzie konfrontacji nie tylko teoretycznoprawnej, ale przede wszystkim dogmatycznoprawnej – z punktu widzenia prawa doktryny prawa administracyjnego. Chociaż wartości nie poddają się prostym klasyfikacjom, należy próbować je katalogować szczególnie w ramach konkretnych dyscyplin czy subdyscyplin prawnych. Z jednej strony pozwala to na podkreślenie ich odrębności, z drugiej wskazuje na cele istnienia konkretnej dogmatyki prawnej. Pierwszy z katalogów odnosi się do wartości, dla których prawo administracyjne stanowi dyscyplinę szczegółową. Są to

⁹⁷ Cpf. [M. Granat 2022, 139].

⁹⁸ [Powałowski 2022, 56].

⁹⁹ Parafraza koncepcji M. Zirka Sadowskiego cpf. [Zirk Sadowski 2000, 147-148].

¹⁰⁰ [Kuryłowicz 1996, 125].

uniwersalia, które mają normatywny wymiar w wyniku wprowadzenia rozwiązań ustrojodawczych z zakresu prawa konstytucyjnego. Proponowany katalog odnosi się do 7 wartości, które moim zdaniem powinny stanowić nie tylko *differentia specifica* omawianej dogmatyki prawniczej, ale *genus proximum* prawa w pięciu jego wymiarach.

6.1. Prawda

Według klasycznej arystotelesowskiej definicji prawda jest zgodnością myśli (intelektualnego poznania i rzeczy, gdy myśl stwierdza, że jest to, co jest, lub że nie ma tego, czego nie ma¹⁰¹. Tak rozumiana prawda jest niestopniowalna (stopniowalne jest natomiast poznanie), niezmienna i niezależna od podmiotu poznającego (uznającego coś za prawdę) i zewnętrznych okoliczności¹⁰². Prawda jest podstawą i fundamentem realizowania się dobra, które w człowieku jest aktualizacją potencjalności według *optimum potentiae*, co samego człowieka czyni „dobrym-pięknym” i „pięknym-dobrym” jego działanie¹⁰³. Prawda nie jest stwarzana przez intelekt, lecz rozpoznawana¹⁰⁴. Trybunał Konstytucyjny potwierdził, że prawda jest pojęciem normatywnym: „Ustrojodawca w preambule uznaje prawdę za wartość uniwersalną, na której opiera się ustrój Rzeczypospolitej”¹⁰⁵.

Prawda jest także podstawową wartością w procesie stosowania prawa. Proces ten przebiega w pięciu etapach: a) wyboru przepisu, który będzie podstawą decyzji w konkretnej sprawie; b) interpretacji wybranego przepisu prawnego; c) zebrania materiału dowodowego o faktach; d) subsumpcji; e) wiążące ustalenie konsekwencji prawnych¹⁰⁶. Każdy z wyróżnionych stadiów postępowania wymaga od stosującego prawo dochodzenia do prawdy.

¹⁰¹ *Veritas est adequatio intellectus et rei, secundum quod intellectus dicit esse, quod est, non esse, quod non est.*

¹⁰² Cpf. [Stępień 2007, 137].

¹⁰³ [Krapiec 1987, 21].

¹⁰⁴ [Dziedziak 2014, 204].

¹⁰⁵ SK 13/05, OTK ZU 2005, seria A nr 8, poz. 91.

¹⁰⁶ [Nowacki i Tobor 2002, 207-213].

6.2. Dobro

W tradycyjnej filozofii praktycznej (obejmującej etykę i filozofię prawa) przed pojawieniem się filozoficznego pojęcia wartości w XIX w. podstawowym terminem, obok „cnoty-dzielności”, był termin „dobro”¹⁰⁷. Dobro (gr. *agathon*, łac. *bonum*) można interpretować na wiele sposobów. W znaczeniu potocznym słowo to (lub jego przymiotnikowa wersja: dobry) używane bywa jako synonim niemal wszelkich postaci werbalnej akceptacji, zgody i aprobaty tych stanów rzeczy czy sytuacji, które postrzegane są jako przeciwieństwo zła czy nieprawidłowości, a więc nieakceptowanego stanu rzeczy, zachowań itp. W tym kontekście funkcja tego pojęcia sprowadza się do informacji i współdziałania w komunikacji społecznej¹⁰⁸.

W języku filozofii klasycznej nazwa dobro użyta w sensie abstrakcyjnym odnosi się do właściwości przedmiotów, zdolnej udoskonalić kogoś lub coś i dlatego pożądaney, wartościowej, cenionej¹⁰⁹. Odróżnia się dobro w sensie metafizycznym (sposób bytowania rzeczy), dobro moralne, dobro w sensie ekonomicznym (użyteczność rzeczy), a także estetycznym (doskonałość rzeczy). Jednak trzeba mieć na uwadze, że w filozofii twierdzono i twierdzi się nadal, że podstawą rozumienia wszelkiego dobra jest dobro w sensie metafizycznym¹¹⁰.

Platon wskazywał na dobro jako najwyższą hierarchicznie ideę, zaś Arystoteles ugruntował dobro jako dzielność etyczną, uznającą, że miarą wszystkiego jest człowiek dobry jako taki. Była to odpowiedź na relatywizm sofistów, m.in. Protagorasa z Abdery¹¹¹. Myśl ta zachowała aktualność, bowiem kwintesencją człowieczeństwa jest zdolność rozróżniania dobra i zła, tak akcentowana przez starożytną filozofię: „To bowiem jest właściwością człowieka, odróżniającą go od innych stworzeń żyjących, że on jedyny ma zdolność rozróżniania dobra i zła, sprawiedliwości i niesprawiedliwości i tym podobnych; wspólnota zaś takich istot staje się podstawą rodziny i państwa”¹¹².

¹⁰⁷ [Piechowiak 2012, 295].

¹⁰⁸ [Promieńska 2010, 15].

¹⁰⁹ J. Herbut, „Dobro”, w: *Leksykon filozofii klasycznej*, red. J. Herbut, s. 116-117.

¹¹⁰ [Sajdek 2001, 614].

¹¹¹ Cpf. [Promieńska 2010, 14].

¹¹² [Arystoteles 2001, 27].

Filozofia tomistyczna wskazuje na dobro jako przedmiot i cel ludzkiego działania, który można ująć w charakterystyczną maksymę: „Czyń dobro, unikaj zła”. Odczytanie dobra ma stać się osobistym wysiłkiem każdego człowieka, który zdobywa się na działanie¹¹³. Dobro ma zawsze charakter relacyjny w takim sensie, że dobro jest zawsze dobrem dla (może być nim nie tylko człowiek, ale podmioty instytucjonalne)¹¹⁴.

6.3. Piękno

Piękno do niedawna wydawało się najmniej eksponowaną spośród klasycznych wartości w prawie. Pytaniem o fundamentalnych charakterze, które rodzi się w wyniku asocjacji prawa i piękna jest refleksja na jakiej podstawie prawu można przypisać walor piękna? W odpowiedzi należy odwołać się do historii rozumienia piękna. Zdaniem Pitagorasa, „wszystko jest piękne dzięki liczbie”. Platon w szczytowym okresie myśli greckiej: „Zachowanie miary i proporcji jest zawsze pięknem”; Arystoteles: „Piękno jest w wielkości i ładzie”; później w dobie hellenizmu stoicy, w tym Filon, mówili: „Piękno ciała tkwi w proporcji jego członków”, w okresie wczesnochrześcijańskim św. Augustyn pisał, że „podoba się tylko piękno, w pięknie – kształty, w kształtach – proporcje, w proporcjach – liczby”; podobnie Aleksander z Hales w czasach szczytu scholastyki: „Rzecz jest w świecie piękna, gdy zachowuje miarę, kształt i ład”¹¹⁵. Z kolei Tomasz z Akwinu określał niezbędne wymogi do osiągnięcia piękna: pierwszym jest pełnia, czyli doskonałość rzeczy, to bowiem, co posiada braki, jest brzydkie; drugim warunkiem to właściwa proporcja czyli harmonia, trzecim zaś jest blask¹¹⁶. To tylko niewielki fragment z długiej, jak dzieje cywilizacji, historii interpretacji piękna.

Warto odwołać się do tradycji średniowiecznej, która w swej łacińskiej formule odwoływała się do tzw. transcendentaliów (najwyższych rodzajów orzeczeń): *verum*, *bonum* i *pulchrum*. Wskazana triada wartości została wymieniona

¹¹³ Zob.: [Krapiec 1987, 14-15]; [Krapiec 1995, 9-10].

¹¹⁴ [Piechowiak 2012, 300].

¹¹⁵ [Tatarkiewicz 1978, 7-8]; zob.: [Zeidler 2018, 62-63].

¹¹⁶ Tomasz z Akwinu, *Summa Theologiae*, I, q. 39, a. 8.

wcześniej przez Platona w *Fajdroście*¹¹⁷. Refleksję tę Ateńczyk rozwinął w *Uczcie*:

„(...) piękno wieczne, które nie powstaje i nie ginie, i nie rozwija się ani nie więdnie, ani nie jest z jednej strony piękne, a z drugiej strony szpetne, ani raz tylko takie, a drugi raz odmienne, ani takie w porównaniu z czymkolwiek, a z czym innym inne, ani też dla jednego piękne, a dla drugiego szpetne (...) piękno samo w sobie niezmiennie i wieczne, a wszystkie inne przedmioty piękne uczestniczą w nim jakoś w ten sposób, że podczas gdy same powstają i giną, ono ani się pełniejszym nie staje, ani uboższym, ani go żadna w ogóle zmiana nie dotyka (...), na tym szczyble dopiero życie jest coś warte: wtedy, gdy człowiek piękno samo w sobie ogląda”¹¹⁸.

We wskazanym ujęciu charakterystyczne jest utożsamianie pojęcia piękna z dobrem (tzw. *kalokagathia*). Nurt tomistyczny interpretuje zaś piękno jako syntezę prawdy i dobra¹¹⁹.

W tym miejscu warto sięgnąć do kanonu cywilizacji łacińskiej, odwołującego się do znamienitego dorobku filozofii greckiej. „Arystoteles podzielił czynności na trzy rodzaje: teorię, działanie i twórczość. Wskazany podział znalazł odzwierciedlenie u Kanta w trzech jego krytykach; krytyce czystego rozumu, krytyce rozumu praktycznego oraz władzy sądenia. Pisarze XIX-wieczni, w szczególności kantyści, dzielili filozofię na logikę, etykę i estetykę. Podział ten *explicite* odnosi się do trzech krytyk Kanta i odpowiada trzem wartościom podstawowym: prawdzie, dobru i pięknu. W konsekwencji na tej samej zasadzie można oddzielić naukę, moralność i sztukę”¹²⁰. Psychologowie oddzielają podobnie: myśl, wolę, uczucie, zaznaczając niekiedy, że ta trójka odpowiada tamtym: logika – etyka – estetyka, i tym: nauka – moralność – sztuka¹²¹.

Wobec powyższego jasne staje się, że kultura Zachodu zajmowała się pięknem od zarania dziejów. Zarówno u Platona, jak i Arystotelesa można znaleźć rozważania o sztuce i rozważania o pięknie, choć nie łączyli oni jeszcze wówczas sztuki i piękna. Uczynił to A. Baumgarten, który z jednej strony połączył

¹¹⁷ [Platon 2002, 246E, 53].

¹¹⁸ [Platon 2010, 210E-211D, 95-96]; Cpf. [Tatarkiewicz 1986, 176].

¹¹⁹ Zob.: [Krapiec 1963, 15-34]; [Wołczyński 1975, 139-158].

¹²⁰ Cpf. [Tatarkiewicz 2005, 10]; [Zeidler 2018, 46].

¹²¹ [Tatarkiewicz 2005, 10].

refleksję nad sztuką z refleksją nad pięknem, z drugiej odróżnił estetykę jako ogólną teorię poznania zmysłowego i estetykę jako ogólną teorię piękna¹²². Szersza refleksja natury estetyczno-prawnej wykracza poza ramy tematyczne, dlatego autor odsyła zainteresowanych czytelników do bogatej literatury¹²³.

W kontekście aksjologicznym niezwykle twórcze i owocne mogą być dla polskiej jurysprudencji dalsze badania prowadzone w ramach założeń finalnych zaproponowanych przez K. Zeidlera w książce *Estetyka prawa*. Badacz ten udowodnił, że świadomość prawna kształtuje się nie tylko przez język prawny i prawniczy, ale również przez wyobrażenia o prawie, zaś wartości estetyczne mają wpływ na kształt prawa i jego prestiż. Niewątpliwie *lex pulchra* również w odniesieniu do prawa administracyjnego winno skłaniać adresata normy prawnej do właściwej postawy wobec prawa.

6.4. Sprawiedliwość

Kolejną z wartości, która obok *verum*, *bonum* i *pulchrum* (tzw. transcendentaliów) znalazła odzwierciedlenie w Konstytucji RP, jest sprawiedliwość. Z jednej strony sprawiedliwość dotyczy uprawnień człowieka, z drugiej zaś strony prawo winno służyć sprawiedliwości. Sprawiedliwość to uniwersalna zasada ludzkiej moralności, odnosząca się do drugiego człowieka (*iustitia ad alterum*).

Nie tylko z kronikarskiego obowiązku, lecz przede wszystkim z konieczności zrozumienia istoty omawianej wartości należy odwołać się do filozofii greckiej oraz dorobku rzymskiej jurysprudencji. Arystoteles wyróżnił dwa rodzaje sprawiedliwości, mówiąc współczesnym językiem, odnoszące się do dwóch fenomenów prawa: jego tworzenia oraz stosowania. Pierwszy rodzaj sprawiedliwości, rozdzielcza (*iustitia distributiva*) odnosi się do sposobu w jaki dokonywany jest podział dóbr pomiędzy członków określonej grupy, np. państwa. Kluczowe w tym wypadku jest określenie, w oparciu o jakie kryterium podział dóbr jest dokonywany: zasługi dla państwa, pozycja społeczna,

¹²² [Kiereś 2020, 288-290]; [Strózewski 1997, 167 i n.]; cfp. [Żelazny 2009, 17-40]; [Davey 2009]; zob.: [Wessel 1972, 333-342].

¹²³ [Zajadło 2016, 17-30]; [Zeidler 2018]; [Gearey 2001]; [Schlag 2002, 1049-1118]; [Scherwin 2011, 138-165]. To tylko część z bogatej literatury.

pleć etc¹²⁴. Ze stosowaniem prawa jest związana sprawiedliwość wyrównawcza (*iustitia commutativa*) polegająca na wypełnianiu umów, które zawarliśmy. Jej rola polega na swoistej korekturze w przypadku naruszenia harmonii, stanu natury czy modelu dystrybucji dóbr¹²⁵.

U podłoża pojęcia prawa (*ius*) znajduje się sprawiedliwość (*iustitia*). Z kolei jak wskazuje Ulpian, jest ona stałą i niezmienną wolą przyznawania każdemu tego, co mu się należy. Co więcej, rzymski jurysta wskazuje na pomost łączący prawo i sprawiedliwość: „Nakazy prawa są następujące: uczciwie żyć, drugiego nie krzywdzić, każdemu oddać to, co się mu należy¹²⁶. Sprawiedliwość można również odnaleźć w „złotej regule” – czego nie chcesz, aby tobie czyniono, nie czyn drugiemu. W formie pozytywnej znajdujemy tę myśl w Ewangelii: „Wszystko więc, co byście chcieli, żeby ludzie wam czynili, i wy im czyńcie¹²⁷. Warto przytoczyć średniowieczny pogląd polskiego kronikarza W. Kadłubka, który podkreślał, że „sprawiedliwość bez miłosierdzia jest okrucieństwem, a miłosierdzie bez sprawiedliwości głupotą¹²⁸”.

Jedną z najbardziej wpływowych współczesnych koncepcji sprawiedliwości pochodzi od J. Rawlsa, który wykorzystał argumentację idei społecznej do stworzenia koncepcji sprawiedliwości jako bezstronności (*justice as fairness*). Angielski uczony twierdził, że sprawiedliwość dystrybucyjna jest formą bezstronnego podziału dóbr, opartego na „zasłonie niewiedzy”, co do przyszłości otoczenia sprawiedliwości, równego dostępu wszystkim ludzi do całościowego systemu równych podstawowych wolności i zachowania nierówności z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych ludzi w zgodności z zasadą sprawiedliwego oszczędzania¹²⁹. Jak prawda w systemach wiedzy, tak sprawiedliwość jest pierwszą cnotą społecznych instytucji. Teorię nieprawdziwą,

¹²⁴ [Nawrot 2013, 338]; O sprawiedliwości dystrybucyjnej zob.: [Finnis 2001, 186-199].

¹²⁵ [Arystoteles 1996].

¹²⁶ Ulp. D. 1, 1, 10, *Iuris praecepta sunt haec: honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere*. Zob.: [Jońca 2015, 22-33].

¹²⁷ Mateusz 7,12 <https://www.biblijni.pl/Mt,7,12-12> (dostęp: 6.08.2022 r.).

¹²⁸ [Domański 2003-2004, 161].

¹²⁹ [Tokarczyk 2016, 18-19]; zob.: [Tokarczyk 1997, 3-20]; [Ziemiński 1992]; [Ziemiński 1996].

choćby nawet wielce ekonomiczną i elegancką, trzeba odrzucić albo zrewidować; podobnie prawa i społeczne instytucje, nieważne jak sprawne i dobrze zorganizowane, muszą zostać zreformowane bądź zniesione, jeśli są niesprawiedliwe¹³⁰. Pogląd J. Rawlsa opierał się na racjonalności ludzi i zdolności do abstrahowania od swoich doraźnych interesów, potrzeb czy pozycji społecznej.

Zdaniem A. Kaufmanna, sprawiedliwość to ponadpozytywna zasada, która jest rzeczywista tylko w prawie pozytywnym, a prawo obowiązuje pod warunkiem jego partycypacji w sprawiedliwości¹³¹. Wspólnym ujęciem przytoczonych koncepcji jest respektowanie należnych człowiekowi uprawnień. W realizacji sprawiedliwości ostatecznym celem powinien być człowiek.

Bez względu na bogactwo aury pojęciowej sprawiedliwości można skonkludować, że wartość ta jest uniwersalna dla wielu kultur prawnych. Bowiem za sprawiedliwością kryje się usuwanie: niesprawiedliwości (definicja quasi-negatywna) ze stosunków międzyludzkich, krzywdy, wyzysku, ucisku, przemocy i różnych przejawów dyskryminacji¹³². Koncepcje sprawiedliwości poddawane są różnym krytykom, podobnie jak marzenia o doskonałym człowieku i doskonałym społeczeństwie okazują się być utopijnymi, podobnie jest ze sprawiedliwością¹³³. Nie oznacza to jednak, że potrzeba „ureczywistniania zasad sprawiedliwości społecznej” jest nieaktualna. Wręcz przeciwnie, pozostaje ogromnym wyzwaniem państwa prawa.

W kontekście refleksji aksjologicznej zasadna jest konstatacja Z. Ziemińskiego, który wskazuje na bogactwo interpretacyjne pojęcia sprawiedliwości, związane z przyjęciem określonych założeń aksjologicznych – „nie sposób dyskutować o sprawiedliwym czy niesprawiedliwym charakterze jakiegoś czynu bez odwołania się do określonej formuły sprawiedliwości, a świadomy wybór jakiejś formuły sprawiedliwości wymaga odwołania się do określonego systemu wartości¹³⁴”.

¹³⁰ [Rawls 1994, 13].

¹³¹ [Kaufmann 1984, 108].

¹³² Zob.: [Tokarczyk 2012].

¹³³ [Tokarczyk 2017, 235].

¹³⁴ [Ziemiński 1996, 18].

6.5. Słuszność

Tematyka słuszności przeważnie bywa rozpatrywana kumulatywnie z zagadnieniem sprawiedliwości. Wydaje się jednak, że rozłączne opracowanie tematyki słuszności ma ze wszech miar aspekt porządkująco-praktyczny. Wynika to z faktu, że słuszność odegrała znaczącą rolę zarówno w systemie prawa stanowionego, jak i prawa precedensowego. Nie można uniknąć splotu wzajemnych relacji między słusznością a sprawiedliwością, można jednak przedstawić tematykę słuszności w sposób usystematyzowany.

Grecy określali słuszność terminem – *epieikeia*, Rzymianie – *aequitas*, teologowie chrześcijańscy – *aequitas canonica*. Na doniosłość praktyczną tego pojęcia zwrócił uwagę Arystoteles – „Jeśli więc ustawa orzeka o czymś ogólnie, a zdarzy się wypadek, który nie podpada pod to orzeczenie, to słuszną jest rzeczą, by tam, gdzie ustawodawca coś opuścił i przez sformułowanie ogólne błąd popełnił, uzupełnić ten brak, orzekając tak, jakby ustawodawca sam orzekł, gdyby przy tym był obecny, jakby postanowił być, gdyby był z góry znany dany wypadek”¹³⁵. Słuszność jest w ujęciu Stagiryty niczym innym jak korekturą sprawiedliwości, sprawiedliwością szczegółową, sprawiedliwością konkretnego przypadku. Prawnik rzymski Paulus stwierdził, że „we wszystkich sprawach, ale szczególnie w prawie należy uwzględniać słuszność”¹³⁶. Z kolei Cynceron rozpowszechnił to pojęcie, podnosząc do rangi instrumentu interpretacji praw i postulatu stosowania równego prawa dla wszystkich¹³⁷. Jurysprudencja rzymska pozwoliła na określenie subtelnej linii demarkacyjnej między *aequitas* a *iustitia*. Otóż Rzymianie zwracali uwagę, że słuszność: 1) mogła być pewną cechą konieczną prawa i w tym sensie prawo słuszne (*ius aequum*) przeciwstawiano prawu niesłusznemu (*ius iniquum*); 2) mogła też pełnić funkcję dyrektywy interpretacyjnej pozwalającej wyjść poza poziom wykładni wyłączenie językowej poszczególnych słów (*verba*) i tekstu jako całości (*scriptum, litterae*); 3) mogła wreszcie tworzyć system

¹³⁵ [Arystoteles 1982, 199-200].

¹³⁶ D. 50, 17, 90.

¹³⁷ [Kuryłowicz 1996, 130].

norm uzupełniających prawo stanowione przez odwołanie się np. do obyczajów przodków (*mores maiorum*), co przypomina współczesne klauzule generalne¹³⁸.

W pewnym sensie połączeniem arystotelesowskiego terminu *epieikeia* z *aequitas* dokonał św. Tomasz z Akwinu. Jego *epikeia* (słuszność, nadprawość, nadprawnosć, nadsprawiedliwość) była dla niego korekturą ogólnej ustawy, dostosowującą ją do wymogów konkretnej sytuacji, w przypadku gdy jej zgodne z literą prawa rozumienie pozostawało w sprzeczności z dobrem wspólnym (*bonum commune*) lub z prawem naturalnym¹³⁹. Wykorzystanie myśli Arystotelesa, dorobku intelektualnego Rzymian wraz z tradycją chrześcijańską pozwoliło pojęciu słuszności zbliżyć się do dobra moralnego.

Zupełnie odrębnie słuszność została ujęta w sądownictwie kultury *common law*. Jej źródła należy doszukiwać się w powołaniu i działalności specjalnego Sądu Kanclerskiego. Wówczas to słuszność została wyniesiona do rangi odrębnego prawa – *equity law*. Najpierw urząd kanclerski był przeznaczony wyłącznie dla osób duchownych. Przez długi czas był to „sąd sumienia” zanim przekształcił się w „sąd słuszności” i wtedy, już przy argumentacji filozoficznej, decyzjom kanclerskim często towarzyszyły teoretyczne uzasadnienia, w których odwoływano się do wywodów scholastyków bądź do poglądów Arystotelesa¹⁴⁰. Współcześnie wydaje się, że w systemie *common law* można się odwołać do słuszności tylko *ad hoc* i *ex post* (czyli doraźnie i zwykle po fakcie), w sposób czysto instrumentalny, aby w ten sposób uzupełnić lub wzmocnić przeprowadzoną już argumentację prawniczą¹⁴¹. Ten rodzaj zastosowania dyskursu aksjologicznego charakterystyczny jest dla ADR (ang. *Alternative Dispute Resolution*) – alternatywnych sposobów rozwiązywania problemów prawnych, arbitrażu, mediacji i negocjacji.

W wielkich kodyfikacjach cywilnych doby XIX wieku byt słuszności wiąże się z zastosowaniem konstrukcji klauzul odsyłających¹⁴². Warto wskazać chociażby na Kodeks Napoleona (*Code Civil*), gdzie pojawiają się odesłania do słuszności

¹³⁸ [Kuryłowicz 2011, 18].

¹³⁹ Cpf. *Summa Theol.* II-II q. 120, a także q. 60.5.

¹⁴⁰ Zob.: [Stępkowski 2003, 62]; [Dziedziak 2012, 90-101].

¹⁴¹ [Stelmach 2017, 39].

¹⁴² [Dziedziak 2016, 278].

i dobrej wiary. Z kolei w austriackim kodeksie cywilnym ABGB (*Allgemeines Bürgerliches Gesetzbuch*) z 1811 r. przywołano „naturalne zasady prawne” oraz „względy słuszności”. Podobne uregulowania można znaleźć w niemieckim kodeksie cywilnym BGB (*Bürgerliches Gesetzbuch*) z 1896 r.

Przedstawiciel marburskiej szkoły neokantystów Rudolf Stammler trafnie oddał istotę słuszności: „Każde prawo pozytywne powinno być w swojej istocie ciągłym i nieustannym usiłowaniem zbliżenia się do idei prawa słusznego, a więc do ideału prawa¹⁴³”. Ścisłego powiązania między prawem, sprawiedliwością i słusznością doszukiwał się również H. Kelsen, który konstatawał, że „prawo, jako pojęcie moralne, oznacza to, co w potocznej mowie rozumiemy pod pojęciami sprawiedliwości lub słuszności. W tym ujęciu prawo staje się po prostu wyrazem społecznego porządku, opartego na zasadach słuszności”¹⁴⁴. Z kolei G. Radbruch twierdził, że „sprawiedliwość to nic innego jak słuszność w odniesieniu do prawa”.

Przechodząc na grunt refleksji praktycznej, siła słuszności najbardziej widoczna jest w fenomenie tworzenia i stosowania prawa. Trafny jest pogląd J. Potrzeszcz, która zwraca uwagę, że aby „urzeczywistnić słuszność, w stosowaniu prawa konieczne jest uwzględnianie zarówno czynników realnych, mających swoje źródło w naturze rzeczy, będącej ważną wskazówką słusznego działania, jak i czynników idealnych, a mianowicie wartości¹⁴⁵. Natomiast W. Dziedziak akcentuje, że „sprawiedliwość jest podporą słuszności, ale słuszność jest bogatsza, i ją przewyższa, tak zatem sprawiedliwość, gdy jest pokierowana prawdą, dobrem i respektem dla godności – rzeczywiście pozwala oddać «każdemu to, co się mu należy». Jeśli decyzja jest w rzeczy samej (w swej istocie) słuszna, jest też sprawiedliwa. Tak więc słuszność zabezpiecza przed możliwą deformacją formuły *suum cuique*; dopełnia ją i nie pozwala na jej wypaczenie i zdegenerowanie. Dopełnia ją, zabezpiecza i nie pozwala, by stała się pustym sloganem. Stosujący prawo zawsze musi mieć przed oczyma wartości budujące słuszność, jeśli jego celem ma być (a powinna być) decyzja słuszna”¹⁴⁶. Konkludując,

¹⁴³ [Stammler 1923, 304-305].

¹⁴⁴ [Kelsen 1934, 13].

¹⁴⁵ [Potrzeszcz 2015, 120].

¹⁴⁶ [Dziedziak 2015, 275].

jeżeli słuszność wyraża wartość rzeczywistej sprawiedliwości wypaczonej przez sprawiedliwość legalistyczną, to we wszelkich dążeniach do realizacji sprawiedliwości należy polegać na tej pierwszej, a nie na tej drugiej¹⁴⁷.

6.6. Godność

Godność to kategoria o ogromnym potencjale znaczeniowym nie tylko prawnym czy prawniczym, ale również filozoficznym, etycznym, społecznym czy antropologicznym. Pojęcie godności człowieka jest obecne we wszystkich koncepcjach indywidualistycznego pojmowania statusu jednostki i w czasach współczesnych może być uznawane za podstawę i aksjologiczny punkt wyjścia tych koncepcji¹⁴⁸. Zgodnie ze *Słownikiem Języka Polskiego* słowo „godność” można rozumieć następująco: 1) poczucie własnej wartości i szacunek do samego siebie; 2) zaszczytne stanowisko, tytuł funkcja; 3) w zwrotach grzecznościowych jako nazwisko¹⁴⁹. Dla refleksji aksjologicznej najistotniejszym aspektem jest uznanie szczególnej wartości osoby ludzkiej. Tematyka ta została adekwatnie sklasyfikowana przez M. Piechowiaka, który wyróżnia: a) godność osobową – źródło praw człowieka i obywatela, wartość przyrodzona i niezbywalna; b) godność osobowościowa – związana z doskonałością moralną, właściwym sposobem postępowania podmiotu; c) godność ugruntowana w okolicznościach życia – wyznacznik standardów ludzkiej egzystencji; d) godność osobista – dobre imię, szczególnie przypadek godności opartej na warunkach życia¹⁵⁰.

Dwa ujęcia uniwersalistyczne godności determinują współczesną panoramę ujęć godności jako wartości niestopniowalnej i niezrelatywizowanej¹⁵¹. Pierwsze wywodzi się od Tomasza z Akwinu, który przyjął od Boecjusza definicję osoby jako indywidualnej substancji natury rozumnej. Rozważania te uzupełnił o wskazanie, że osoba jest istotą wolną i posiada własny cel.

¹⁴⁷ [Tokarczyk 2017, 13].

¹⁴⁸ [Garlicki, 2019, 106].

¹⁴⁹ *Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/;2462219> (dostęp: 09.08.2022 r.).

¹⁵⁰ [Piechowiak 1999, 343-351].

¹⁵¹ Godność w ujęciu antyuniwersalistycznym dotyczyć może m.in. następujących nurtów filozoficznych: marksizmu, feminizmu, utylitaryzmu i postmodernizmu.

Akwinata uzasadnia godność z perspektywy biblijno-teologicznej. Człowiek stworzony jako *imago Dei* partycypuje w Bogu przez intelekt i wolność. Osoba ludzka otrzymała godność nową, z niczym nieporównywalną – nadprzyrodzoną przez odkupienie Chrystusa¹⁵².

Inne podejście do kwestii godności miał I. Kant, który ujmował godność osoby ludzkiej transcendentalnie w oderwaniu od empirii (doświadczenia)¹⁵³. Immanuel Kant w *Krytyce praktycznego rozumu* pisał: „Osoba jest celem samym w sobie, to jest nie może być nigdy przez kogokolwiek (nawet samego Boga) traktowana jedynie jako środek, nie będąc zarazem sama przy tym celem, a więc człowieczeństwo w naszej osobie musi być dla nas samych święte; jest ono bowiem podmiotem prawa moralnego, a tym samym tego, co jest samo w sobie święte”¹⁵⁴. U Kanta obdarzony tak szczególną, metafizyczną własnością człowiek posiada godność, podczas gdy inne pozbawione jej byty, mają wartość co najwyżej instrumentalną. Zatem, według Kanta można im przypisać nie godność, lecz cenę¹⁵⁵.

W omawianych koncepcjach uniwersalistycznych człowiek ma godność bez względu na to, czy faktycznie istnieją mechanizmy jej ochrony, czy jest ona respektowana i czy jej podmiot jest w ogóle świadom jej posiadania i istnieje ona nawet w warunkach „odczłowieczenia” samego człowieka¹⁵⁶.

Spośród aktów prawa międzynarodowego nawiązujących *explicite* do godności należy wymienić: Powszechną Deklarację Praw Człowieka (1948), Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych, Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych (uchwalony w 1966 i ratyfikowany przez Polskę w 1977 r.). Warto zwrócić uwagę, że obok przywołanych dokumentów, dotyczących godności i praw człowieka, podstawowych aktów „twardego prawa” (*hard law*), tj. klasycznego prawa o mocy powszechnie obowiązującej, mówiąc o godności w kontekście praw człowieka, wypada

¹⁵² *Summa Theologiae* I 42, 4 ad. 2; [Mazurek 2001, 30-37].

¹⁵³ [Spaemann 1987, 296].

¹⁵⁴ [Kant 1972, 211].

¹⁵⁵ [Pietrzykowski 2016, 66 i n]. Zob.: [Potrzeszcz 2013, 273-299]; [Piechowiak 2011, 3-20].

¹⁵⁶ Przykład traktowania niewolników, więźniów obozów koncentracyjnych, represje w systemach totalitarnych etc.

przywołać ważne akty „miękkiego prawa” (*soft law*), implikującego standardy określonego zachowania¹⁵⁷. Karta Praw Podstawowych w preambule wskazuje, że „Unia jest zbudowana na nierozdzielnych zasadach ludzkiej godności, wolności, równości i solidarności”¹⁵⁸, zaś przepis otwierający akt brzmi następująco: „Godność człowieka jest nienaruszalna. Należy ją szanować i chronić”.

Papież Jan Paweł II w encyklice *Redemptor hominis* zwracał uwagę na fundamentalny charakter godności:

„Przyjmując, iż podstawową zasadą jest stwierdzenie, że wartość godności ludzkiej jest najwyższym dobrem, do którego należy zmierzać w porządku moralnym, i że musi ono znajdować wyraz w prawodawstwie, należy przede wszystkim jasno i precyzyjnie zdefiniować prawa człowieka i nadać im kształt prawny. To, czy te podstawowe prawa będą respektowane w praktyce, zależy będzie od osiągnięcia konsensusu przekraczającego filozoficzne i socjologiczne odmienności koncepcji człowieka. Gdy zgoda ta zostanie osiągnięta, będzie mogła ona służyć jako podstawa do wspólnej interpretacji praw człowieka, przynajmniej na płaszczyźnie politycznej i społecznej. Podstawy tej należy szukać w oparciu o trzy zasady podstawowe: wolność, równość i współuczestnictwo”¹⁵⁹.

Postulat zdefiniowania praw człowieka jest nader słuszny, jednak owo „osiągnięcie konsensusu” wydaje się być trudne do wykonania. Niezmiennie jednak warunkiem brzegowym do dalszej dyskusji powinna być Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, a zwłaszcza art. 1: „Wszystkie istoty ludzkie rodzą się wolne i równe w godności i prawach, są one obdarzone rozumem i sumieniem oraz powinny postępować wobec siebie w duchu braterstwa”¹⁶⁰.

W polskiej konstytucji nieprzypadkowo została zawarta w art. 30, otwierającym rozdział: „Wolności, prawa i obowiązki człowieka i obywatela”. Godność w polskim porządku

¹⁵⁷ [Izdebski 2006, 298].

¹⁵⁸ Karta Praw Podstawowych, https://oide.sejm.gov.pl/oide/?option=com_content&view=article&id=14428&Itemid=422 (dostęp: 7.08.2022 r.).

¹⁵⁹ *Redemptor hominis*, https://www.vatican.va/content/john-paul-ii/pl/encyclicals/documents/hf_jp-ii_enc_04031979_redemptor-hominis.html (dostęp: 7.08.2022 r.).

¹⁶⁰ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka, 10 grudnia 1948 r.

normatywnym jest przyrodzona i niezbywalna, a także stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela¹⁶¹. Odwołanie do godności można odnaleźć również w preambule ustawy zasadniczej: „Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali, wzywamy, aby czynili to, dbając o zachowanie przyrodzonej godności człowieka, jego prawa do wolności i obowiązku solidarności z innymi”. Odwołanie przez ustrojodawcę do godności w sensie metanormatywnym oznacza, że człowiek, osoba ludzka jest nie tylko przedmiotem, lecz właśnie podmiotem regulacji pozytywnoprawnej; nie tylko egzystencją, lecz także esencją; nie tylko aktem, ale także i potencją; nigdy środkiem, ale zawsze celem¹⁶².

Godność jest wartością suprakonstytucyjną, odnoszącą się do porządku prawnonaturalnego. Powyższa konstatacja znajduje potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego – „konstytucja w całości swych postanowień daje wyraz pewnemu obiektywnemu systemowi wartości, którego urzeczywistnianiu służyć powinien proces interpretacji i stosowania poszczególnych przepisów konstytucyjnych. Dla określenia tego systemu wartości centralną rolę odgrywają postanowienia o prawach i wolnościach jednostki, usytuowane przede wszystkim w rozdziale II konstytucji. Wśród tych postanowień centralne z kolei miejsce zajmuje zasada przyrodzonej i niezbywalnej godności człowieka”¹⁶³.

Jak wskazuje wybitny znawca tematu F.J. Mazurek, „są wartości zmienne, zależne od sytuacji społeczno-kulturowych i od swobodnego czy spontanicznego odczucia człowieka. Są też wartości trwałe – obiektywne i uniwersalne, których istoty i funkcji nie wyznacza czyjeś subiektywne upodobanie i sytuacja społeczno-kulturalna, lecz godność osoby ludzkiej, która sama jest wartością – wartością nie tylko uniwersalną i centralną, ale nawet absolutną”¹⁶⁴.

Obowiązek poszanowania i ochrony godności nałożony został natomiast na władze publiczne państwa. Godność człowieka podlega bezwzględnej ochronie, jest to jedyne prawo, wobec którego niemożliwe byłoby zastosowanie

¹⁶¹ Zob.: art. 30 Konstytucji RP.

¹⁶² [Zajadło 2002, 482].

¹⁶³ Sygn. akt K 2/98 OTK ZU 1999, nr 3. S. 219 i n. K 44/07 126/A/2008.

¹⁶⁴ [Mazurek 2001, 17-18].

zasady proporcjonalności¹⁶⁵. Trybunał Konstytucyjny w swoim orzecznictwie wielokrotnie akcentował, że jest to „wartość transcendentna, pierwotna wobec innych praw i wolności człowieka (dla których jest źródłem), przyrodzona i niezbywalna (...)”¹⁶⁶ oraz stanowi „fundament całego porządku prawnego w państwie”¹⁶⁷.

Świadomość istnienia wartości prawnonaturalnych w polskim porządku prawnym powinna determinować podejście w poszczególnych dogmatykach prawniczych. Skoro prawo administracyjne zajmuje się człowiekiem, a godność jest źródłem praw człowieka i obywatela, to niejako automatycznie w stronę prawodawcy kierowany jest postulat skonkretyzowanych preferencji aksjologicznych. Przeciwno koherentności systemu prawa jest tworzenie czy stosowanie prawa ukierunkowanego na negację człowieka. Przeświadczenie to powinno towarzyszyć prawodawcy, jednak nie zawsze tak jest.

6.7. Dobro wspólne

Dobro wspólne to coś (stan rzeczy), co w obiektywnym wymiarze uważane jest za cenne przez określoną wspólnotę i co służy realizacji określonych jej funkcji i celów¹⁶⁸. Pojęcie to charakteryzuje się bogactwem aury semantycznej. Nie stanowi to jednak punktu zapalnego w doktrynie, gdyż owa otwartość interpretacyjna ułatwia budowanie szerokiego politycznego konsensusu¹⁶⁹.

Poszukując tradycji intelektualnej, która ma pierwszorzędne znaczenie dla interpretacji kategorii dobra wspólnego, sięgnąć trzeba przede wszystkim do tradycji filozofii klasycznej – przebiegającej od Platona, Arystotelesa do Tomasza z Akwinu, na której oparta jest katolicka nauka społeczna¹⁷⁰. Kategoria ta ma historyczne konotacje oraz wymierne reperkusje

¹⁶⁵ [Potrzeszcz 2007, 124]; Wyrok TK z dnia 5 marca 2003 r. sygn. akt K 7/01 OTK ZU 2003, Seria A, nr 3, poz. 19. Zob.: [Pikuła 2017, 728-739].

¹⁶⁶ Wyrok TK z dnia 4 kwietnia 2001 r. sygn. akt K 11/01, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 54.

¹⁶⁷ Tamże.

¹⁶⁸ [Chauvin 2014, 454].

¹⁶⁹ [Sokolewicz i Zubik 2016, 60].

¹⁷⁰ [Piechowiak 2012, 49].

dla całego porządku konstytucyjnego w Polsce. Pojęcie dobra wspólnego stanowiło centralne miejsce w określeniu roli prawa. Należy przywołać najbardziej precyzyjną definicję prawa w dziejach, która obejmuje najwięcej desygnatów tego złożonego zjawiska. Prawo jest niczym innym, aniżeli rozporządzeniem rozumu, dla dobra wspólnego, wydanym przez tego, kto ma pieczę nad społecznością, publicznie ogłoszonym¹⁷¹. Tomasz z Akwinu wskazuje na formalne cechy prawa oraz jego cel, jakim jest dobro wspólne, stanowiące jednocześnie zasadę całego porządku prawnego. Tak pojęte dobro wspólne nie tylko obejmuje, ale i integruje wszystkie wartości materialne porządku prawnego¹⁷².

Kategoria dobra wspólnego osadzona jest w uwarunkowaniach katolickiej nauki społecznej. W ramach wskazanego nurtu można wyróżnić dwa ujęcia interpretacyjne. Pierwsze podejście zakłada traktowanie dobra wspólnego jako wartości instrumentalnej, jako zespół warunków, instytucji i środków, w których ludzie znajdują maksymalne możliwości rozwoju własnej osobowości. W drugim ujęciu dobro wspólne jest wartością immanentną – miarą doskonałości wyznaczoną człowiekowi przez naturę¹⁷³. W dokumentach posoborowych *Gaudium et spes* oraz encyklice Jana XXIII *Pacem in terris* znaleźć można następującą definicję dobra wspólnego, łączącą omawiane elementy. Dobro wspólne jest „sumą tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość. Polega to przede wszystkim na poszanowaniu przyrodzonych praw oraz obowiązków osoby ludzkiej”¹⁷⁴. Określenie „jednostki, rodziny i zrzeszenia” ma wymiar *sui generis* gradacji, która potwierdza konstatację,

¹⁷¹ Nihil est aliud quam quaedam rationis ordinatio ad bonum commune, ab eo qui curam communitatis habet, promulgata. Tomasz z Akwinu, *Summa theologiae*, 1-2, q. 90, a. 4,

¹⁷² [Piechowiak 2012, 107]. W *Summa contra gentiles* Tomasz dodaje, że prawo jest niczym innym jak racją działania, wszelka zaś racja zawiera się w celu. Zob.: Tomasz z Akwinu, *Summa contra gentiles*, lib. 3, cap. 114, 5.

¹⁷³ [Chauvin 2014, 455]. Z kolei M. Piechowiak klasyfikuje dobro w sensie przedmiotowym i podmiotowym (integralny rozwój człowieka), [Piechowiak 2012, 130-132].

¹⁷⁴ Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym. *Gaudium et spes* (1965), w: *Sobór Watykański II. Konstytucje, dekrety, deklaracje. Tekst łacińsko-polski*. Poznań 1967, s. 830-987. Jan XXIII, *Pacem in terris*, (1963), nr 60.

że dobra wspólne społeczności mniejszych mieszczą się w dobrach wspólnych społeczności większych, od rodziny począwszy, a na ludzkości skończywszy¹⁷⁵.

Jak słusznie zauważa M. Zdyb, „na treść dobra wspólnego należy zawsze patrzeć przez pryzmat pojedynczego człowieka, albowiem państwo, społeczeństwo, grupa społeczna itd. są wprawdzie układami społecznymi koniecznościowymi lub takimi mogą być, są też układami niezbędnymi do pełnej realizacji człowieka, ale przy tym zawsze tylko tworam relacyjnymi”¹⁷⁶.

Współczesny teoretyk i filozof prawa John Finnis postrzega dobro wspólne zgodnie z nurtem tomistycznym jako zespół warunków umożliwiających członkom wspólnoty osiągnięcie racjonalnych celów «dla siebie» lub realizowanie wartości, ze względu na które warto współpracować z innymi we wspólnocie¹⁷⁷.

Na marginesie rozważań pozostaje jeszcze jedna kwestia, która jednak w znaczący sposób rezonuje w wymiarze normatywnym. W historii polskiego konstytucjonalizmu można zestawić „wspólne dobro” oraz „dobro wspólne”. Pierwsze określenie znalazło odzwierciedlenie w art. 1 ust. 1 konstytucji kwietniowej: „Państwo Polskie jest wspólnym dobrem wszystkich obywateli”¹⁷⁸. Powyższy przepis konstytucyjny wyznacza perspektywę aksjologiczną charakterystyczną dla podejścia etatystycznego, w którym centralnym pojęciem jest racja stanu definiowana w ujęciu nowożytnym. Typowy dla konstytucji kwietniowej prymat państwa wobec wspólnoty narodowej skutkowałam odrzuceniem przyrodzonych praw człowieka jako relewantnej cechy porządku konstytucyjnego. Ta solidarystyczna formuła była wyrazem odejścia od koncepcji narodu jako podmiotu władzy najwyższej, stawiając na jego miejscu państwo, traktowane jako „związek jednostek, powołany do troszczenia się o dobro tych jednostek, ale jako całość, która sama w sobie stanowi dobro, a zatem ma wartość niezależną, ponadindywidualną”¹⁷⁹. Umieszczenie w pierwszym artykule Konstytucji RP kategorii „dobra wspólnego”, a nie „wspólnego dobra” – jak w Konstytucji kwietniowej – wyraża ideę

¹⁷⁵ [Piwowarski 1993, 41].

¹⁷⁶ [Zdyb 1993, 30].

¹⁷⁷ [Finnis 2001, 173].

¹⁷⁸ Zob.: [Rostocki 2002, 75].

¹⁷⁹ [Komarnicki 1937, 184].

służebności państwa (państwa służebnego), a nie służebności obywateli wobec państwa¹⁸⁰.

Obecnie obowiązująca konstytucja wskazuje w art. 1, że: „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Refleksja nad kolejnością słów okazuje się być kluczowa, gdyż koncepcja dobra wspólnego jest związana z klasycznym – zupełnie odmiennym od etatystycznego – paradygmatem myślenia. W ten oto sposób ustrojodawca stanął po stronie praw człowieka, wskazując na służebny charakter państwa wobec jednostki. Przemawia za tym argument z reguł gramatycznych, który wskazuje, że postawienie przymiotnika po rzeczowniku sygnalizuje zwykle, że mamy do czynienia z wyrażeniem idiomatycznym¹⁸¹. Niezależnie więc od tego, czy odwołamy się do sporu toczonego bardziej w obrębie filozofii polityki, aniżeli filozofii prawa, i przyjmiemy za komunitarystami istnienie pewnego społecznego celu zbiorowego (wspólnych intencji, zamierzeń), czy za liberałami uznamy za cenne istnienie zespołu instytucji powołanych do tego, aby umożliwiać i chronić wolny wybór subiektywnych koncepcji dobrego życia, zawsze będzie to sfera wymagająca wspólnej troski i dzięki temu odrębna i najczęściej mająca prymat nad dobrem jednostkowym¹⁸².

Zgodnie z dominującym poglądem w doktrynie należy uznać, że zasada dobra wspólnego dla zachowania ładu konstytucyjnego obejmuje trzy obszary: 1) wolności, praw i obowiązków jednostki określających status jednostki w państwie i obowiązki władzy publicznej wobec jednostki; 2) obszar funkcjonowania instytucji życia publicznego; 3) obszar stanowienia prawa jako zasadniczego instrumentu realizacji wartości¹⁸³. Ponadto należy zwrócić uwagę na wolę ustrojodawcy, która została odnotowana podczas posiedzeń Komisji Konstytucyjnych¹⁸⁴. Zasada dobra wspólnego powinna być odczyty-

¹⁸⁰ [Jaskiernia 2017, 24].

¹⁸¹ [Piechowiak 2020, 74-75].

¹⁸² [Chauvin 2014, 455-456].

¹⁸³ [Trzeciński 2005, 455].

¹⁸⁴ Tadeusz Mazowiecki podczas posiedzenia Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego z dnia 11 grudnia 1996 roku tak mówił o preambule: Sądzę, że ten tekst podkreśla najważniejsze sprawy, to przede wszystkim, że państwo polskie jest naszym wspólnym dobrem, że nie jest państwem panującym nad obywatelem, a państwem służącym człowiekowi i dalej tak powinno być

wana na tle całej Konstytucji RP, łącznie z preambułą, biorąc także pod uwagę różnorodność tradycji ideowych stojących za pojęciem „dobra wspólnego”¹⁸⁵.

Zagraniczni badacze interpretują dobro wspólne w podobnych ramach badawczych. Warto przytoczyć pogląd Daniela P. Sulmasy’ego, który wyróżnia cztery znaczenia terminu dobro wspólne: 1) zbiorowe dobro wspólne, czyli suma wszystkich dóbr jednostek w społeczności; 2) wspólne dobro wspólne, jako dobro posiadania wody, powietrza i przestrzeni, a także cele i wartości, do jakich dążą ludzie; 3) wypierające dobro wspólne, a więc państwo istniejące ponad wszystkimi jednostkami; 4) integralne dobro wspólne, czyli to, co powstaje w wyniku ludzkiej interakcji, dotyczące współpracy między jednostkami, bycie we wspólnocie¹⁸⁶.

Przechodząc z poziomu konstytucyjnego na grunt prawa administracyjnego, należy zaznaczyć, że dobro wspólne zostało również w tej dogmatyce zdefiniowane. Zbigniew Cieślak określa dobro wspólne jako „uzasadnienie wszystkich określonych konstytucyjnie i ustawowo wartości, dla których realizacji stanowi się prawo”¹⁸⁷. Do wartości społecznych będących substratem materialnych stosunków prawa administracyjnego zaliczyć można między innymi: potrzebę zapewnienia dostatecznie stabilnego porządku w życiu publicznym i bezpieczeństwa osobistego jednostki, organizowanie mechanizmów pożądanego rozwoju społecznego, zabezpieczenie w koniecznych granicach względnie sprawiedliwego podziału ciężarów we wspólnocie i między pojedynczych jej członków, sprawiedliwy podział pożytków i dóbr, ochronę bytu społecznego narodu, życia i zdrowia ludzkiego oraz zagwarantowanie społecznych wartości ekonomicznych służących zaspokojeniu normalnych potrzeb społecznych¹⁸⁸. Pojęcie dobra wspólnego w prawie administracyjnym bywa utożsamiane z interesem publicznym. W stosowaniu prawa administracyjnego wartością, jaką jest uwzględnianie

kształtowane. Biuletyn Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego 1997, nr 42, s. 40.

¹⁸⁵ [Słup 2017, 224].

¹⁸⁶ [Sulmasy 2001, 303].

¹⁸⁷ [Cieślak 2011, 56].

¹⁸⁸ [Duniewska 2017, 131].

interesu publicznego, kształtuje odpowiednią treść decyzji administracyjnej¹⁸⁹.

Dobro wspólne stanowi kryterium prawości działań organów państwa. Przyjmując powyższe kryterium można uznać, że dobro wspólne Rzeczypospolitej ma wymiar: 1) historyczno-egzystencjalny (w sensie trwania państwowości i narodu, jego suwerenności, dziejowych doświadczeń, odniesienia do przyszłości itd.); 2) wspólnotowy (dotyczy relacji między wspólnotami różnych kategorii z uwzględnieniem ich stosunku do organizmu państwowego, wzajemnych odniesień i zależności); 3) aksjologiczno-esencjalny (ukierunkowany na fundamentalne wartości), gdy dobro wspólne jawi się jako wartość syntetyzująca inne wartości; 4) moralny (uwzględniający hierarchię wartości i relację do prawdy); 5) tetyczny (powinnościowy, służby państwu); 6) materialny; 7) subsydiarno-integracyjny (z zastosowaniem zasady proporcjonalności); 8) jest celem państwa¹⁹⁰.

W odniesieniu do prawa administracyjnego w ramach wskazanej typologii najbardziej akcentowane są wymiary: aksjologiczno-esencjalny, tetyczny i subsydiarno-integracyjny. Po pierwsze, dobro wspólne to wartość spinająca i kreująca porządek wartości prawa administracyjnego (aspekt aksjologiczno-esencjalny); po drugie administracja ma służyć drugiemu człowiekowi (aspekt tetyczny); po trzecie w przypadku wątpliwości interpretacyjnych, dobro wspólne stanowi swoisty wektor, *alias* „busołą prawa administracyjnego”.

Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego (k.p.a.), regulujące postępowanie administracyjne, ułatwiają poszanowanie wartości dobra wspólnego w procesie zmierzającym do wydania aktu administracyjnego lub zawarcia ugody zatwierdzonej przez organ administracji publicznej. Zatem, nie będzie nadużyciem semantycznym, że organy administracji publicznej prowadzą swoistego rodzaju dyskurs, którego celem jest rozwiązanie sporu¹⁹¹. W ten oto sposób dobro wspólne w prawie administracyjnym zyskuje sprecyzowany desygnat pojęciowy, odnoszący się do harmonizowania potencjalnego konfliktu interesów między państwem a obywatelem.

¹⁸⁹ [Boć 2007, 9].

¹⁹⁰ [Zdyb 2001, 190].

¹⁹¹ [Kominek 2012, 68].

7. Człowiek i administracja

Współczesne państwo jest państwem administracji. [...] Administracja jest właściwie wszechobecna: praktycznie rzecz biorąc, nie ma sfery życia, w której nie zaznaczałaby w sposób zasadniczy swej obecności i potęgi. Gdy się mówi o państwie, prawie, wolności i demokracji, warunkach i perspektywach życia ludzkiego, nawet w jego osobistych, intymnych wręcz aspektach – prędzej czy później okaże się, że sprawa wiąże się z zarządzaniem, planowaniem, administrowaniem¹⁹². Prawo administracyjne materialne ze względu na swoją wielowątkowość i onnipotencję w sposób szczególny powinno odpowiadać na potrzeby człowieka i społeczeństwa. Należy zgodzić się z poglądem Z. Duniewskiej, która podkreśla, że prawo administracyjne materialne „zrodziło się (...) i trwa ze względu na ludzi; na potrzeby człowieka i kreowanych przez ludzi wspólnot. Nie jest ono – ze swej istoty – nastawione na spełnianie oczekiwań administracji publicznej, choć ona jest często jego inicjatorem lub kreatorem. Sprzyjając dobremu administrowaniu, prawo tworzone jest przede wszystkim dla tych, którzy objęci są prawnie zakreśloną aktywnością tej administracji lub narzuconą jej powściągliwością”¹⁹³.

Z kolei J. Boć zwraca uwagę na to, że „choć poszczególny człowiek nie jest dziś jedynym adresatem i partnerem działań administracji, to na pewno jest ostatecznym celem jej wielorakich i rodzajowych przedsięwzięć”¹⁹⁴. Poszczególne koncepcje administracji publicznej w większym lub mniejszym stopniu odzwierciedlają potrzebę postawienia człowieka w centrum zainteresowań omawianej tematyki. W istocie rzeczy ramy związane ze sposobem działania administracji publicznej wypływają z przyjętych założeń filozoficznych i światopoglądowych. Warto tylko sygnalizacyjnie przywołać propozycję systematyzacji koncepcji administracji publicznej S. Fundowicza, który wyodrębnił koncepcje: humanistyczne, normatywistyczne, pragmatyczne, socjalistyczne, personalistyczne oraz modernistyczne

¹⁹² [Łętowski 1985, 7].

¹⁹³ [Duniewska 2011, 165 i n.].

¹⁹⁴ [Boć 1985, 5].

(ponowoczesne)¹⁹⁵. Pozostając jedynie na poziomie analizy *prima facie* widoczny jest wpływ prądów ideowych na paradygmat administracji publicznej *sensu stricto*.

Pytanie o kształt polskiej administracji publicznej jest pytaniem nieodzownym, zadawanym przez wielu współczesnych uczonych. Chociaż wielokrotnie próbowano zdefiniować administrację publiczną, to *de facto* każda z prezentowanych definicji zdaje się oddawać inny atrybut tego samego zjawiska.

7.1. Spory definicyjne wokół pojęcia administracji publicznej

Triadę tematyczną państwo (samorząd terytorialny) – obywatel – społeczność, moim zdaniem, najlepiej odzwierciedla definicja J. Bocia, który wskazuje, że administracja publiczna to przejęte przez państwo i realizowane przez jego zawisłe organy, a także organy samorządu terytorialnego zaspokajanie zbiorowych i indywidualnych potrzeb obywateli, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach¹⁹⁶. Państwo zaspokaja potrzeby obywatela (choć pełniej należałoby powiedzieć człowieka, który przecież nie musi być obywatelem), dlatego że żyje on w społeczności¹⁹⁷.

Z kolei H. Izdebski oraz M. Kulesza kładą nacisk na dobro wspólne *sensu largissimo* – „administracja publiczna to zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach¹⁹⁸. W doktrynie przyjęło się uznawać, że przedmiotem administracji publicznej jest interes publiczny, który utożsamiany jest z dobrem wspólnym: „choć jest to pojęcie nieostre (niedookreślone), rozumiemy, że wystarczająco precyzyjnie wyznacza ono pole dopuszczalnej ingerencji ustawodawcy w życie jednostki itp.”¹⁹⁹. Małgorzata Stahl identyfikuje interes publiczny jako pojęcie

¹⁹⁵ [Fundowicz 2017, 29-45].

¹⁹⁶ [Boć 2002, 16].

¹⁹⁷ Zob.: [Fundowicz 2003, 106].

¹⁹⁸ [Izdebski i Kulesza 2004, 79].

¹⁹⁹ [Cieślak, Lipowicz i Niewiadomski 2002, 27-28].

synonimiczne do dobra wspólnego. Stanowi ono integralną cechę administracji²⁰⁰.

Natomiast I. Lipowicz określa administrację jako system złożony z ludzi zorganizowanych w celu stałej, systematycznej, skierowanej ku przyszłości realizacji dobra wspólnego jako misji publicznej, polegającej głównie (choć nie wyłącznie) na bieżącym wykonywaniu ustaw, wyposażonych w tym celu we władztwo państwowe oraz środki materialno-techniczne²⁰¹. Podobnie uważa Z. Cieślak, określając administrację publiczną „strukturą obsadzoną ludźmi (określoną kadrami), która ma bezpośrednio realizować dobro wspólne w sposób aktywny, planowy, stały, systematyczny i wyposażony we władztwo”²⁰². Konkluzja jest oczywista, celem administracji publicznej jest realizacja dobra wspólnego.

7.2. Problemy administracji publicznej

Znany polski filozof J. Bocheński w swojej książce *Sto zabobonów* wyliczył najbardziej dzisiaj rozpowszechnione wierzenia, które są w wysokim stopniu fałszywe, a mimo to uważane za prawdziwe²⁰³. Chociaż koncepty intelektualne rektora Uniwersytetu we Freiburgu sięgają II. poł. XX wieku, wydają się być nadal aktualne. Postulat wszechwładzy państwa współcześnie objawia się w regulacji zachowań społeczeństwa (konieczność podporządkowania się obowiązującym normom prawnym, społecznym, obyczajowym), obowiązku uiszczania danin publicznych, możliwości stosowania przymusu wobec obywateli etc.

W ujęciu Bocheńskiego zabobon ten nazywany jest ubóstwianiem państwa i pojmowaniem go na kształt bóstwa, któremu wszystko wolno, a wobec którego jednostka i inne organizacje nie mają żadnych praw. Takie podejście ma swoje ugruntowanie w kolektywizmie, który przyznaje prymat społeczeństwu przed jednostką. Konsekwencją skrajnego kolektywizmu jest totalitaryzm²⁰⁴. Szczególnym komponentem państwa jest jego aparat – urzędnicy, członkowie państwowej biurokracji

²⁰⁰ [Duniewska, Jaworska-Dębska, Michalska-Badziak, Olejniczak-Szałowska, i Stahl 2002, 15].

²⁰¹ [Cieślak, Lipowicz i Niewiadomski 2002, 27-28].

²⁰² [Cieślak, Lipowicz i Niewiadomski 2002, 55].

²⁰³ [Bocheński 1992, 10].

²⁰⁴ [Bocheński 1992, 98-99].

wykonującej władzę. Bocheński opisuje ich jako potężną klasę „złożoną w większości z pasożytów i wyzyskiwaczy”. Dla ukrycia opisanego charakteru urzędnicy szerzą zabobony mówiące o „państwie”, „władzy”, „klasie” itp.²⁰⁵. W swoim krytycyzmie Bocheński posuwa się jeszcze krok dalej, twierdząc, że „klasa urzędnicza jest rodzajem raka społecznego, który rozrasta się kosztem zdrowego organizmu i jak rak zabija go, jeśli się nie położy tamy jego rozwojowi”²⁰⁶.

Trafne spostrzeżenia Bocheńskiego odnoszą się również do problemów administracji publicznej XXI wieku. Okazuje się, że nepotyzm, serwilizm, klientelizm czy korupcja to najpoważniejsze patologie, które znacząco mogą stanowić rodzaj „raka społecznego” administracji publicznej. Warto przywołać jeszcze figurę literacką z powieści *Biesy* Fiodora Dostojewskiego, która adekwatnie oddaje *meritum* sprawy – „Nasi ludzie (...) zliczyłem ich wszystkich. Nauczyciel, który wraz z dziećmi drwi z ich Boga, i z ich kołyski – jest nasz. Adwokat, który broni wykształconego zabójcy, powołując się na to, że tamten, będąc wyższym intelektualnie od ofiary, musiał zabić, gdyż potrzebował pieniędzy – także nasz. Sztubacy, którzy zabijają chłopą, żeby poznać wrażenie zabójcy, są nasi. Przysięgli, którzy uniewinniają zbrodniarzy – nasi. Prokurator, który przed sądem drży ze strachu, czy nie spadnie nań zarzut braku liberalizacji – nasz, nasz. Administratorzy, literaci, o naszych jest dużo. Strasznie dużo, chociaż sami o tym nie wiedzą. A z drugiej strony posłuszeństwo sztubaków i głuptasów dosięgło zenitu (...). Trzeba żyć, by lud uwierzył, że wiemy, o co nam chodzi”²⁰⁷.

8. Modele administracji publicznej

Podstawowym filarem funkcjonowania współczesnej administracji publicznej była i jest koncepcja państwa prawa. Wskazują na to zasada demokratycznego państwa prawa (art. 2 Konstytucji RP) oraz zasada legalizmu (art. 7 Konstytucji RP).

²⁰⁵ [Fundowicz 2003, 97].

²⁰⁶ [Bocheński 1992, 134].

²⁰⁷ [Dostojewski 1972, 413-415].

Twórcy koncepcji państwa prawa wskazywali, że działalność administracji publicznej powinna się opierać na czterech punktach: 1) związanie prawem powszechnie obowiązującym wszelkiej aktywności organów; 2) zaakcentowanie wykonawczej roli administracji publicznej; 3) możliwość weryfikacji działalności administracji w postępowaniu sądowym; 4) odpowiedzialność prawna organów i osób w ramach wykonywanych obowiązków związanych z aktywnością państwa²⁰⁸. Źródłem tej koncepcji należy doszukiwać się w niemieckiej *Rechtsstaat* oraz anglosaskiej *Rule of Law*. Idea ta „jest ideą pragmatyczno-etyczną, która stanowi, że najwyższe prawo w szczególny sposób chroni samo siebie, jednoznacznie określa kompetencje prawotwórcze oraz nadaje obywatelom niepodlegające ograniczeniom uprawnienia i wolności, których wola większości w zwykłym trybie prawodawczym nie jest w stanie zmienić”²⁰⁹.

Współczesna nauka wypracowała kilka modeli administracji publicznej, które w pewnym zakresie mogą stanowić *remedium* na opisany stan rzeczy – model weberowski (idealnej biurokracji), model menadżerski (*New Public Management*) oraz model *Governance*²¹⁰. Modelem wtórnym stanowiącym dorobek współczesnych nauk o administracji oraz zarządzania jest model administracji responsywnej, którego poszczególne elementy stanowią syntezę modeli podstawowych. Model M. Webera dał początek administracji publicznej w nowoczesnym znaczeniu. Z kolei *New Public Management* oraz *Governance* to współczesne koncepcje, które zdynamizowały dyskurs w sferze zarządzania administracją publiczną.

Wygenerowane modele pożądanego, wzorcowego stanowią odpowiedź doktryny na potrzebę dobrej administracji. Niejako naturalnym pytaniem jest, co zwykło przyjmować się pod pojęciem dobrej administracji. Dobra administracja to administracja społecznie efektywna, sprawna, skuteczna, tania, szybka, praworządna, rzetelna etc²¹¹. Przed dobrą administracją stawia się szereg wymagań, np. zakaz dyskryminacji, obowiązek równego

²⁰⁸ [Błaś, Boć i Jeżewski 2003, 33].

²⁰⁹ [Kojder 2010, 379].

²¹⁰ Zob.: [Hausner 2008]; [Barankiewicz 2013a, 2013b 2020]; [Mazur 2012]; [Hausner, Jesop i Mazur 2016]; [Hauser, Niewiadomski i Wróbel 2016]; [Mazur 2015]; [Cichorzewska i Kostecki, 2021].

²¹¹ [Kasiński 2007, 353].

traktowania obywateli, podejmowanie decyzji opartych na solidnych podstawach faktycznych i prawnych. Dobra administracja to wreszcie administracja prowadząca postępowanie w sposób uprzejmy, odpowiedzialny, upraszczający procedurę, informująca obywateli o sposobach zaskarżenia decyzji²¹². Od odpowiednio działającej administracji publicznej wymaga się odpowiednich mechanizmów kontroli i nieustannego doskonalenia świadczonych usług. Wyobrażenia o doskonałej administracji i prawie administracyjnym powinny być kompasem służącym unikaniu nadmiernego oddalania się realiów administracji i treści prawa administracyjnego od stanu pożądanego²¹³. Bogactwo materii w zakresie postulatów *de lege ferenda* ukierunkowanych na zmianę sposobu funkcjonowania administracji publicznej niejako podświadomie prowadzi do przykrej konstatacji, że obecny stan rzeczy pozostawia wiele do życzenia. Jednakże, aby nie pozostać jedynie w sferze *wishful thinking* należy wskazać na istniejące modele teoretyczno-praktyczne oraz kierunki ich ewolucji.

8.1. Model idealnej biurokracji

Źródeł pierwotnych rozwiązań zaproponowanych przez M. Webera należy szukać w monarchii absolutnej. To wówczas tworzyły się fundamenty nowoczesnej administracji. Na absolutyzm złożyło się wiele czynników: przemiany gospodarcze, rozwój przemysłu, komunikacji, handlu oraz powstanie aparatu urzędniczego, stanowiącego egzekutywę monarszą²¹⁴. Dopiero pod wpływem doktryny liberalizmu w XIX wieku ukształtował się model liberalnego państwa prawnego, który wyeliminował negatywne zjawiska absolutyzmu, niemniej aparat administracji, jako zawodowa kadra urzędników, pozostaje ten sam²¹⁵.

Model ten zakłada autonomię administracji publicznej, sprawującej w sposób zawodowy, bezstronny i apolityczny zadania określone w powszechnie obowiązującym prawie. Idealna

²¹² [Breczko i Miruć 2016, 104].

²¹³ P. Szreniawski, „Doskonałość administracji i prawa administracyjnego”, s. 87, w: Racionalny ustawodawca. Racionalna administracja. Białystok 2016, Temida, s. 87-94.

²¹⁴ [Łysko 2009, 81-84]; [Malec i Malec 2003, s. 22-23].

²¹⁵ [Barankiewicz 2020, 60].

biurokracja charakteryzuje się: stałością i ciągłością realizacji czynności urzędowych, operacje w urzędzie są zarządzane i utrwalane na podstawie formalnych przepisów, działalność urzędową cechuje zasada kompetencji, istnieje hierarchia urzędowa określająca odpowiedzialność urzędników niższego szczebla wobec urzędników wyższych instancji, uprawnionych do kontrolowania i regulowania działalności tych pierwszych, działalność administracyjna zakłada rozdział sztabu administracyjnego i własności środków administracji, działalność urzędowa ma charakter stały i opiera się na odpowiednio dobranym sztabie urzędników (biurokratów), czynności urzędowe podlegają zabiegowi dokumentowania²¹⁶.

Podstawowym elementem tak rozumianego modelu jest dominująca pozycja urzędnika, którego wzorzec odpowiada następującym cechom: urzędnik jest osobiście wolny, mianowany na swe stanowisko na podstawie umowy; sprawuje władzę przekazaną mu zgodnie z bezosobowymi prawami, a wykonanie powierzonych mu zadań traktuje jako swój obowiązek urzędowy; jego stanowisko i rodzaj pracy zależą od kwalifikacji zawodowych; praca administracyjna jest dla niego głównym zajęciem, któremu poświęca cały czas przeznaczony na pracę; za swoją pracę otrzymuje regularne wynagrodzenie i perspektywę dożywotniego zatrudnienia i stałego awansu²¹⁷. Z historycznego punktu widzenia rozwoju europejskiej myśli administracyjnej model idealnej biurokracji określił pozycję prawnoustrojową urzędnika oraz nadał ramy relacjom państwo – obywatel²¹⁸. Fenomen niemieckiego badacza polegał na umiejętności spojrzenia na administrowanie z interdyscyplinarnego punktu widzenia, a więc takiego ujęcia, które jest jedynym możliwym do przyjęcia, gdy analizujemy system administracji publicznej²¹⁹.

Chociaż współcześnie część założeń nie przetrwała próby czasu, to model idealnej biurokracji stanowi przedmiot nie tylko rewitalizacji nurtu ideowego, ale czegoś więcej – reafirmacji naukowej w postaci neoweberyzmu²²⁰. Koncepcja ta zakłada

²¹⁶ Zob.: [Bendix 1975, 378-385]; [Olbromski 2007, 30-31]; [Cichorzewska i Kostecki 2021, 26-28].

²¹⁷ [Bendix 1975, 380].

²¹⁸ [Barankiewicz 2020, 60].

²¹⁹ [Wrzosek 2021, 202].

²²⁰ [Mazur 2016]; [Barankiewicz 2020].

uznanie znanych idei i odczytanie ich w nowym, współczesnym kontekście intelektualnym, politycznym, społecznym, gospodarczym etc.

8.2. Model New Public Management

Intelektualnym fundamentem menadżerskiego zarządzania publicznego jest twierdzenie, że „zarządzanie jest zarządzaniem, niezależnie od tego, czego dotyczy”²²¹. Propozycja *New Public Management* (NPM) wyrosła z krytyki silnie zbiurokratyzowanej, mechaniczystycznej i nieefektywnej administracji publicznej. W konsekwencji wszystkie rodzaje aktywności administracji publicznej powinny zostać poddane rynkowej weryfikacji – konkurencyjnemu przetargowi, który pozwoli wykazać, czy sektor prywatny nie potrafi zaoferować usług publicznych taniej i/lub o lepszej jakości²²².

New Public Management zakłada przeniesienie mechanizmów, jakimi są zarządzanie i rynek, na obszar sektora publicznego. Najczęściej wymienia się pięć najważniejszych elementów charakterystycznych dla tego modelu: 1) wydajność przez zwiększenie efektywności ekonomicznej sektora finansów publicznych; 2) przekazanie części zadań publicznych podmiotom prywatnym; 3) służebny charakter działań administracji, w odróżnieniu od służebności, jako formalne podporządkowanie prawu i procedurze, tzn. reagowanie na potrzeby i oczekiwania społeczne, starania o właściwą jakość usług, dostępność urzędnika, dostęp do informacji, czas usługi, uprzejmość i życzliwość osób świadczących usługę (pojawia się określenie „klient”); 4) przygotowanie, realizacja i ewaluacja tzw. polityk publicznych jako programów nowoczesnej administracji publicznej przygotowanych przez ekspertów na podstawie badań empirycznych; 5) zasada odpowiedzialności społecznej, rozumiana przy różnych znaczeniach tego pojęcia jako rozliczalność (*accountability*) za wykonywanie zadań publicznych²²³.

Położenie nacisku na efektywność sektora finansów publicznych, konkurencję, techniki menadżerskie nie było złym

²²¹ [Peters 1996, 28].

²²² [Hausner 2007, 57].

²²³ [Hood 1991, 4-6]. Zob.: [Cichorzewska i Kostecki 2021, 28-30].

pomysłem. Jednakże, mocne urynkowanie skutkowało również przyjęciem idei, że administracja publiczna ma sprawnie i efektywnie wykonywać swe zadania, a nierentowne czy mało opłacalne wypychać ze sfery publicznej²²⁴. Efektem tego stanu rzeczy była fragmentaryzacja sektora publicznego, zastąpienie relacji obywatel – administracja, relacją klient – administracja. Rosnące wymagania ze strony klienta w połączeniu z tendencją do substytucji prawa administracyjnego uregulowaniami cywilistycznymi prowadzi do braku wystarczających środków na pokrycie kosztów realizacji zadań publicznych. W modelu NPM podstawową wartością stają się zysk i skuteczność, a nie dobro publiczne.

8.3. Model Governance

Koncepcja ta jest zgoła inna, aniżeli propozycje M. Webera. Jego początki sięgają lat 70. XX wieku i słynnej wypowiedzi H. Clevelanda: „To czego ludzie chcą, to mniej *government*, zaś więcej *governance*”. Za podstawową funkcję administracji publicznej w tym ujęciu należy uznać „stwarzanie warunków i ułatwianie procesów interakcyjnych w sieciach publicznych i niepublicznych w sposób umożliwiający rozwiązywanie problemów niewystarczającej reprezentacji interesariuszy albo braku reprezentacji oraz artykulację interesów i rozważanie ich w trybie jawnym, transparentnym i zrównoważonym²²⁵. W modelu tym odchodzi się od traktowania wyborców i konsumentów, a przechodzi się do upatrywania w nich współdecydentów i współkreatorów wspólnego dobra. Wynika to z faktu, że rolą obywateli jest aktywne uczestnictwo w procesie rozwiązywania konkretnego problemu. W ten oto sposób następuje odejście od demokracji wyborczej na rzecz społeczeństwa obywatelskiego; wszystko to przy pogłębianiu obywatelskiego, horyzontalnego, pluralistycznego i produktywnego wymiaru polityki²²⁶.

W istocie rzeczy model *governance* tworzy konstrukcję państwa partycypacyjnego, w którym obywatel jest nie tylko adresatem działań i aktywności administracji, ale również

²²⁴ [Pszczuński 2017, 62].

²²⁵ [Izdebski 2017, 317].

²²⁶ [Boyte 2005, 536-546].

współdecydem. Narzędziem do realizacji tego procesu są m.in.: budżet obywatelski, rady pożytku publicznego, rady dzielnic i osiedli, opiniowanie, konsultacje społeczne, wysłuchania publiczne, ewaluacja sfery publicznej, tworzenie zespołów koordynujących konkretne zadania. Rola obywatela w życiu publicznym została dowartościowana. Potencjalnym mankamentem tego rozwiązania jest rozproszenie władzy w szerszym kontekście społeczno-politycznym, prowadzące *de facto* do relatywizacji systemu wartości społecznie ważnych, jak zdrowie, bezpieczeństwo, edukacja etc. Dodatkowo, sieci relacji są na tyle skomplikowane, że przeważają w ostateczności interesy partykularne i stronnice²²⁷. Wydaje się jednak, że przy zastosowaniu odpowiednich paradygmatów badawczych wskazane wady można zminimalizować, zaś samą ideę sukcesywnie eksplorować²²⁸.

9. Kategoria refleksyjności jako współczesny paradygmat administracji publicznej

Zaproponowane przez A. Giddensa do nauk społecznych pojęcie *reflexivity* myląc tłumaczone na język polski jako „refleksyjność” może prowadzić do trudności interpretacyjnych. Zdecydowanie lepiej istotę refleksyjności na gruncie nauk społecznych oddaje przymiotnik „responsywny” (ang. *responsive* – „być czułym na”), który oznacza zwracanie uwagi na kogoś lub na coś przy jednoczesnej reakcji w odpowiedni bądź pozytywny sposób²²⁹. Kategorie „refleksyjności” oraz „responsywności” w dużej mierze się ze sobą zazębiają, jednak jak słusznie konstatuje T. Barankiewicz – w relacji responsywności zbyt duży nacisk położony jest na formułowanie oczekiwań przez społeczeństwo w aspekcie administracja – społeczeństwo (jednostronność relacji), zaś refleksyjność w większym stopniu zakłada równorzędną kooperację i komunikację dwóch „aktorów społecznych”

²²⁷ [Jessop 2016, 13].

²²⁸ Zob.: [Kostecki 2022]; [Cichorzewska i Kostecki, 2021, 42-140].

²²⁹ Zob.: [Phillips 1997, 664]; paying attention sb/sth and reacting in a suitable way.

– obywatela i administracji. Stąd też dla opisu i rozumienia natury działań współczesnej administracji publicznej warto posługiwać się pojęciem refleksyjności²³⁰.

Z punktu widzenia rozważań nad administracją publiczną *reflexivity* zakłada występowanie sprzężenia zwrotnego, mechanizmu stałego kontrolowania, monitorowania własnych działań i innych podmiotów, tj. sprzężenie zwrotne pomiędzy podmiotem sprawczym, działaniem danego podmiotu a otaczającą go strukturą społeczną²³¹. Zagadnienie refleksyjności administracji publicznej zostało również ujęte w polskiej literaturze. Jerzy Hausner w koncepcji zarządzania publicznego wyróżnia racjonalność prostą i złożoną (refleksyjną). Typ racjonalności prostej prowadzi do przyjmowania następującego schematu myślenia: 1) podmiot A znajduje się w sytuacji C; 2) w sytuacji C właściwe, czyli racjonalne (celowe, sensowne) będzie działanie X; 3) podmiot A podejmuje działanie X. Proste rozumienie racjonalności staje się synonimem odpowiedniego reagowania A na określoną sytuację C, działania imperatywnego i skutecznego²³².

Obecnie paradygmat ten jest nieco archaiczny. Złożona rzeczywistość, dynamizm zmian i oczekiwania poszczególnych aktorów życia społecznego generują nowe wyzwania. Odpowiedzią na ten stan rzeczy jest refleksyjność złożona oparta na stałej, szerokiej i specjalistycznej świadomości praktycznej, wzbogaconej o wiedzę. Aktorzy społeczni uczestniczą w grze, ale jednocześnie monitorują jej przebieg, porozumiewają się w sprawie zmiany jej reguł, ustalają nowe strategie, proponują systemowe alternatywy²³³. Postulowany kierunek (samo)doskonalenia się administracji publicznej jest również nazywany melioryzmem. Nurt ten zakłada, że funkcjonujące w ramach danego systemu instytucje mają zdolność nie tylko do samoregulacji, lecz także dzięki dużym zdolnościom adaptacyjnym wykazują zdolność do samodoskonalenia. Melioryzm stanowi komponent warunkujący kryzys – melioryzm równoważy kryzys i pozwala zachować homeostatyczną równowagę²³⁴.

²³⁰ [Barankiewicz 2013a, 281-282]; zob.: [Kaleta i Skuczynski 2015].

²³¹ [Barankiewicz 2013b, 20] zob.: [Beck, Giddens i Lash 1994].

²³² [Hausner 2008, 419].

²³³ Cpf. [Barankiewicz 2013b, 25]; zob.: [Stępień M. 2008, 193-220].

²³⁴ Cpf. [Kociołek-Pęksa 2010, 75-83].

Z kolei M. Stępień definiuje refleksyjność jako dystynktywną cechę współczesnej administracji publicznej. „Podstawowa zdolność to refleksyjność, polegająca na dokonywaniu krytyki, analizy, samoobserwacji i namysłu odnośnie utrwalonych sposobów działania administracyjnych organizacji. Rozwijanie tej umiejętności ma pomóc w rozpoznawaniu przemian, problemów związanych z dynamiką wartości w środowisku zewnętrznym (lub/i wewnętrznym)”²³⁵. Koncepcja ta jest odpowiedzią na coraz bardziej pogłębiający się kryzys zaufania obywateli do instytucji publicznych (*in abstracto*) państwa. Stąd istnieje realna potrzeba budowania zaufania społecznego. W tym nowym podejściu nie chodzi o to, by być skutecznym, osiągać maksymalny zysk, lecz o czynnik, jak poszczególne aktorzy, podmioty owych „gier społecznych” czują się, podejmując wzajemne działanie. Prezentowana perspektywa dyskursywna i podmiotowa przenosi punkt ciężkości z „wartości twardych” (zysk, skuteczność, przepisy prawa, sądowe rozstrzygnięcie sporów), eksponując znaczenie „wartości miękkich” – rzetelność, uczciwość, odpowiedzialność, wiarygodność, zaufanie²³⁶.

Koncepcja administracji responsywnej opiera się m.in. na następujących cechach: „czytelne rozgraniczenie stanowisk politycznych od stanowisk niezależnych od kołowrotu wyborczego, legitymizacja przez łączenie wartości działania zgodnego z prawem, fachowości i wkładu społecznego, merytokracyjny charakter procesu rekrutacji, możliwość dialogu pomiędzy ekspertami a obywatelami (synteza i analiza), wprowadzenie zinstytucjonalizowanych sposobów angażowania publiki, która odgrywa zasadniczą rolę, nacisk na planowanie strategiczne, koncentracja na tym, «jak być powinno»”²³⁷.

10. Zarządzanie humanistyczne

Obecnie zauważalny jest trend w sposobie zarządzania administracją publiczną, który stawia w centrum człowieka. Idea zarządzania humanistycznego to próba odpowiedzi naukowej

²³⁵ [Stępień M. 2008, 195].

²³⁶ [Barankiewicz 2013c, 711].

²³⁷ [Stępień M. 2008, 219-220].

i praktycznej na kryzys zaufania obywateli do państwa²³⁸. Koncepcja ta ma swój oświeceniowy rodowód – postępuj tak, abyś człowieczeństwa tak w twojej osobie, jak też w osobie każdego innego używał zawsze zarazem jako celu, nigdy jako środka²³⁹. Człowiek jest podmiotem praw i obowiązków, a nie przedmiotem, narzędziem. Adekwatną relacją między jednostkami jest dialog. Warto w tym kontekście przywołać jeszcze chrześcijańską naukę, która podkreśla wyjątkowy status człowieka. Mieczysław A. Krąpiec rekapitulował tę myśl mottem: „Człowieczeństwo w naszej osobie musi być dla nas samych święte”²⁴⁰.

Zarządzanie humanistyczne poszukuje odpowiedzi na pytania, jak człowiek buduje relacje z innymi, aby skutecznie przekształcać rzeczywistość, jakie role odgrywa, jakim językiem się posługuje, jak konstruuje opowieść, jakie znaczenie przypisuje w swoich działaniach tradycji kulturowej, systemom filozoficznym, myśleniu religijnemu, duchowości, kanonom estetycznym²⁴¹. Humanistyczne spojrzenie na administrację publiczną pozwala traktować administrację jako mechanizm życia zbiorowego, której przedstawiciele wyposażeni w zdolność podejmowania decyzji realizują wszystkie nałożone na nich ustawowo zadania²⁴².

10.1. Prawo do dobrej administracji

Prawo do dobrej administracji znajduje się ciągle w fazie *in statu nascendi*. Może być interpretowane w następujących kategoriach:

- 1) uprawnienie obywatela, odnoszące się do konstrukcji prawnej, która jest skonkretyzowana miejscowo i zindywidualizowana w systemie prawa;
- 2) publiczne prawo podmiotowe, będące rzeczywistą lub postulowaną, wyodrębnioną instytucją prawną, charakteryzującą się możliwością wnoszenia roszczeń wobec organów administracji publicznej;

²³⁸ [Cichorzewska i Kostecki 2021, 16-18].

²³⁹ Zob.: [Kant 2002].

²⁴⁰ [Krąpiec 1993, 140].

²⁴¹ [Batko 2012, 249].

²⁴² Cpf. [Romaniuk 2019, 241-242].

- 3) kategorią paraprawną, która stanowi syntezę szczegółowych rozwiązań prawnych, będąc jednocześnie podstawą i uzasadnieniem dla wprowadzania nowych; jest ona rozumiana przede wszystkim jako zasada prawa, niemająca charakteru prawnego;
- 4) kategoria pozaprawna, oznaczająca zjawisko społeczne, przejawiające się w sferze różnych relacji politycznych, kontekstów społecznych, psychologicznych oraz ocen etycznych²⁴³.

Prawo to znajduje swój wyraz również w Europejskim Kodeksie Dobrej Praktyki Administracyjnej (*Code of Good Administration Behaviour*), zgodnie z którym obywatel przed podjęciem decyzji administracyjnej może zgłaszać swoje uwagi, które dotyczą „praw lub interesów jednostki” – (art. 16 ust. 2). Jest to forma *soft law*, której celem jest kształtowanie adekwatnych standardów administracji publicznej oraz właściwej praktyki administrowania.

Przejawem realizacji prawa do dobrej administracji (*right to good governance*) jest przyjęta na szczycie w Nicei Karta Praw Podstawowych, która w art. 41 deklaruje prawo obywatela Unii Europejskiej do dobrej administracji – „każdy ma prawo do bezstronnego i sprawiedliwego rozpatrzenia swojej sprawy w rozsądnym terminie przez instytucje, organy i jednostki organizacyjne Unii. Prawo to odnosi się jedynie do prawa procesowego, chociaż coraz częściej zwraca się uwagę na zasadność wprowadzenia regulacji materialnych oraz ustrojowych²⁴⁴. W Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej możemy dokonać rekonstrukcji prawa do dobrej administracji. Na przedmiotową treść tego prawa składają się następujące przepisy: art. 2 (zasada demokratycznego państwa prawa); art. 7 (zasada praworządności); art. 32 (zasada równego traktowania przez władze publiczne); art. 45 (zasada prawa do sądu oraz uczciwego i rzetelnego procesu); art. 61 (prawo do uzyskania informacji); art. 77 zasada odpowiedzialności za szkody wyrządzone przez władzę publiczną). Należy zwrócić uwagę, że istnieje szeroki katalog przepisów, na podstawie których można wywodzić prawo do dobrej administracji, jednak postulatem *de lege ferenda* na etapie nowelizacji Konstytucji RP pozostaje wprowadzenie *explicite* zasady prawa

²⁴³ [Cieślak 2003, 18-19].

²⁴⁴ [Niewiadomski 2003, 16].

do dobrej administracji²⁴⁵. Prawo do dobrej administracji stanowi prawo człowieka trzeciej generacji i jest uważane za istotny fragment szerszego prawa do dobrego rządzenia²⁴⁶.

10.2. Etos służby publicznej

Trudności dotyczące budowania etosu zawodowego urzędnika związane są z tzw. „niechlubnym dziedzictwem przeszłości”. Po drugiej wojnie światowej zawód urzędnika utracił swoją dawną renomę. Obecne próby restytucji przedwojennego etosu wymagają zbiorowego zaangażowania wielu podmiotów. Niestety, nadal najpoważniejszymi stereotypami, z którymi przyszło się zmagać urzędnikom, są korupcja, protekcyjnizm, pasywizm etc. Jak trafnie zwraca uwagę Z. Ziemiński, „przeorywanie bruzd stereotypów instytucji i funkcji publicznych jest sprawą szczególnie doniosłą i trudną (...)”²⁴⁷. Skonkretyzowaną odpowiedzią na ten stan rzeczy są pogłębione studia nad infrastrukturą etyczną. W powszechnej świadomości społecznej wzorzec urzędnika jest asocjowany raczej z brytyjskim *civil service*, aniżeli z Polską.

Nie zmienia to faktu, że postulat J. Olszewskiego z początku XX wieku dotyczący wzorca urzędniczego jest nadal aktualny – „słowem nie może być (...) mumią spowitą za życia w zwoje urzędowych aktów, poza które nie wolno mu patrzeć ani czuć”²⁴⁸. Legitymizacja służby publicznej stanowi zobowiązanie do działania zgodnie z wartościami aprobowanymi w społeczeństwie. W przypadku rażącego naruszenia tych wartości może dojść do delegitymizacji służby publicznej, a w dalszym etapie państwa²⁴⁹. Dlatego niezwykle istotne jest, aby zmiana modelu działania organizacji administracji publicznej znalazła szeroką akceptację społeczną. Poziom kompetencji, wymiar etyczny kadr urzędniczych oraz ich profesjonalizm stanowią o wiarygodności państwa. Wynika to z dość powszechnego uświadamiania przez obywateli administracji z aparatem państwowym.

²⁴⁵ [Cichorzewska i Kostecki 2021, 124-125].

²⁴⁶ [Izdebski 2016, 4].

²⁴⁷ [Ziemiński 1993, 35].

²⁴⁸ J. Olszewski *Biurokracja*, Lwów 1903, s. 159, cyt. za G.L. Seidler, *Józefa Olszewskiego koncepcja biurokracji*, Annales UMCS, sec. G, 1985/1986, s. 7.

²⁴⁹ [Pszczynski 2017, 69].

Od trzydziestu lat niezmiennym wyzwaniem pozostaje zbudowanie korpusu administracji, który stanowiłby gwarancję obsługi zmieniających się politycznych ekip rządowych w sposób rzetelny oraz bezstronny, przygotowany niejednokrotnie do działania w warunkach napięć politycznych²⁵⁰.

Polski model służby cywilnej jest modelem mieszanym, zawiera zarówno elementy właściwe dla modelu kariery (*career system*), jak i modelu stanowisk (*position system*). Z jednej strony mamy elementy charakterystyczne dla technokratycznej wizji M. Webera: szczeblowy rozwój kariery urzędniczej, kwestie pracownicze są regulowane przepisami prawa publicznego, z drugiej strony przejawami typowymi dla modelu stanowisk są: uelastycznienie procesu zatrudniania, uelastycznienie systemu czasu pracy, otwarty i konkurencyjny nabór do służby publicznej – z zastosowaniem menadżerskich metod rekrutacji²⁵¹. Interesującą propozycją, zyskującą aprobatę w doktrynie jest model neoweberowski, podkreślający szczególnie charakter służby publicznej²⁵². Wydaje się, że ze względu na dominujący trend „responsywności” administracji publicznej coraz większe znaczenie będą zyskiwać komponenty związane z modelem stanowisk. Jednakże, bez względu na kierunek zmian w służbie cywilnej, należy pamiętać o art. 153 Konstytucji RP, określającym ramy jej działalności. Tylko zawodowa, rzetelna, bezstronna i politycznie neutralna służba cywilna będzie mogła kształtować swój etos i realizować misję administracji publicznej.

Na marginesie warto poczynić jeszcze jedną refleksję. Choć coraz większy nacisk kładzie się na kształtowanie kompetencji miękkich w zakresie kształcenia kadr, to paradoksem jest to, że od stosujących prawo (np. sędziów czy funkcjonariuszy służby cywilnej) wymaga się wieloletniego przygotowania, studiów, staży, praktyk, licznych egzaminów oraz „nieskazitelnego” charakteru, a wobec stanowiących prawo nie stawia się niemal żadnych wymogów²⁵³.

²⁵⁰ [Przywora i Bielecki 2017, 83].

²⁵¹ Zob.: [B. Przywora 2012, 49-58]; [Itrich-Drabarek 2013]; [Przywora 2012, 34-42].

²⁵² [Barankiewicz i Przywora 2019, 104-116]; [Barankiewicz 2020, 81-94].

²⁵³ [Łączkowski 2015, 9].

11. Specyfika wartości w prawie administracyjnym

Choć aksjologia prawa administracyjnego jest bardzo skomplikowana ze względu na jego dużą różnorodność, a wszelkie typologie mają charakter umowny, to bez wątpienia prawo administracyjne ma swój fundament aksjologiczny, przez który należy rozumieć wartości dotyczące tej gałęzi prawa, tkwiące w niej lub z niej wynikające²⁵⁴.

Praktyczny wymiar prawa administracyjnego sprawia, że zazwyczaj sięgamy do tetycznego uzasadnienia obowiązywania norm prawnych, zapominając o aksjologicznych podstawach obowiązywania prawa. W ujęciu metaforycznym oznacza to, że nad każdą dziedziną prawa, w tym nad prawem administracyjnym, zawieszona jest drugie piętro – piętro aksjologiczne, które powinno wpływać i wpływa na wszystko, co się dzieje na piętrze niższym. Należyte poznanie każdej z dyscyplin prawnych wymaga obserwacji obu pięter we wzajemnych relacjach – jest to metaforycznie rzecz ujmując, perspektywa „z drugiej strony lustra” albo „z drugiej strony medalu”²⁵⁵. Biorąc pod uwagę fakt, że dyskrecjonalność oraz uznanie administracyjne mają kluczowe znaczenie w praktyce stosowania prawa administracyjnego, naturalnie pojawiająca się sfera luzu decyzyjnego staje się sferą oddziaływania wartości. Jest to najbardziej wyrazisty związek prawa z wartościami w omawianej dogmatyce, gdyż immanentnie tkwi w istocie prawa administracyjnego²⁵⁶.

12. Próby systematyzacji wartości w prawie administracyjnym

Tworząc jakikolwiek katalog wartości, autorzy stoją przed dylematem zbyt wąskiego lub szerokiego ujęcia tematu. Ograniczenie aksjologii prawa administracyjnego do kilku zaledwie

²⁵⁴ [Niedźwiedz 2017, 378].

²⁵⁵ Cpf. [Zimmermann 2015, 13].

²⁵⁶ Cpf. [Zimmermann 2016, 534].

wartości może świadczyć o instrumentalnym charakterze działań autora lub kierowaniu się przez niego doraźnymi potrzebami interpretacyjnymi prawa administracyjnego²⁵⁷. Z drugiej strony, zbyt szeroki katalog staje się w istocie bezbarwny – nie oddaje autonomii omawianej dogmatyki prawniczej. Receptą na obydwie zagrożenia wydaje się być arystotelesowski „złoty środek”. Wszeghogarniający charakter prawa administracyjnego, jego różnorodność, wysoki poziom złożoności, szeroki wachlarz wartości uniemożliwiają stworzenie uporządkowanej, wiodącej systematyki. Walorem opisywanego stanu faktycznego jest możliwość poszukiwania porządku metodologicznego, która inspirowa wielu administratywistów.

Wartości prawa administracyjnego można skatalogować w sposób nader tradycyjny, według powszechnego podziału na prawo ustrojowe, materialne i procesowe. Nie ulega wątpliwości, że w obrębie każdej z tych kategorii katalog wartości w znacznej części jest inny. Podział ten *de facto* ma charakter jedynie dydaktyczno-universytecki, gdyż nie pozwala wskazać głębszych cech omawianej gałęzi prawa²⁵⁸.

Inna próba systematyzacji dogmatyki prawniczej pochodzi również od J. Zimmermanna, który wskazał na następujące kategorie: „Pierwsza z nich to zbiór norm lub zbiór postulatów, które wprowadzają w obręb danej dziedziny prawa wartości uniwersalne, leżące poza prawem. Drugą grupę tworzą wartości niepochodzące z zewnątrz. Są to wartości tworzone przez prawo lub Konstytucję RP i dzięki tym wartościom podmioty stosujące prawo działają w oparciu o stałe założenia aksjologiczne. Trzecia grupa to wartości chronione przez konkretną dziedzinę prawa, czyli wartości szczególne, dla których to ochrony prawo jest tworzone”²⁵⁹. Do pierwszej grupy zalicza takie wartości, jak dobro człowieka, moralność, sprawiedliwość, legalność, prawda oraz wartości zawarte w zasadzie współżycia społecznego. Do drugiej – racjonalność, jasność, jawność, szybkość, ekonomiczność oraz wartości wynikające z zasad konstytucyjnych (takie jak subsydiarność, zrównoważony rozwój, równość wobec prawa, prawa nabyte). W trzeciej grupie wreszcie wymienione zostały wartości związane

²⁵⁷ Cpf. [Stelmach 2017, 42].

²⁵⁸ [Zimmermann 2015, 14-15].

²⁵⁹ [Zimmermann 2015, 73-74].

z szeroko rozumianą kategorią interesu (publicznego, indywidualnego, prywatnego, faktycznego etc.) oraz ponownie wartości konstytucyjne²⁶⁰. Jednocześnie można wyróżnić wartości ujmowane statycznie (obiektywnie), będące wynikiem prawotwórstwa, jak i wartości dynamiczne (subiektywne), spowodowane praktyką stosowania prawa administracyjnego²⁶¹. Relacja wartości statycznych i dynamicznych polega na wzajemnej komplementarności. Wartości dynamiczne są szczególnie relewantne w odniesieniu do dyskrecjonalności działań administracyjnych oraz uznania administracyjnego.

Nawiązując do tej typologii, T. Bąkowski do pierwszej grupy wartości zalicza: a) wartości określone w Konstytucji RP, a przybierające najczęściej postać zasady prawa (m.in. legalizm, pomocniczość, proporcjonalność, jawność, sprawiedliwość, równość wobec prawa), czy też wyznaczające „granice regulacjom administracyjnoprawnym oraz procesowi ich stosowania” (m.in.: wolności osobiste, polityczne, ekonomiczne i kulturalne); b) wartości zawarte w ogólnych zasadach postępowania administracyjnego, które odnoszą się zarówno do aspektów procesowych, jak i do prawa administracyjnego materialnego (m.in. sprawność działania organów administracji publicznej). Do wartości tworzonych przez prawo administracyjne zalicza się przede wszystkim prawo do dobrej administracji²⁶² wraz z występującymi z nimi wartościami (m.in. racjonalnością, ekonomicznością), a także realizację zadań publicznych „z urzędu”; elastyczność i odformalizowanie realizacji norm prawa administracyjnego oraz możliwość względnie szybkiej reakcji na zachodzące zmiany w otaczającej nas rzeczywistości²⁶³.

W przenośni można powiedzieć, że tak jak estetyka prawa podlega „szaleństwu katalogowania”²⁶⁴, podobnie jest z wartościami w prawie administracyjnym. Zofia Duniewska wskazuje, że wartości mogą być: ogólnospołeczne, środowiskowe, indywidualne, generalne i szczegółowe, mające charakter absolutny bądź względny, trwałe i ulotne, pierwotne i pochodne, wyrażone

²⁶⁰ [Zimmernann 2013, 73-101]; [Zimmernann 2016, 536-555].

²⁶¹ [Zimmernann 2015, 76].

²⁶² Zob.: [Cieślak 2003, 18-19]; [Seniuk 2009, 187-198].

²⁶³ [Bąkowski 2016, 5-7]; zob.: [Mituś 2017, 105-16].

²⁶⁴ Zob.: [Eco 2009]; [Zeidler 2019, 7-16].

w prawie wprost lub w sposób dorozumiany, znamienne dla całego systemu prawa bądź jego części²⁶⁵.

Natomiast S. Fundowicz proponuje odmienną próbę systematyzacji wartości. Zdaniem tego autora, jedynym wspólnym katalogiem są wartości uniwersalne (prawda, sprawiedliwość, dobro i piękno) przywołane przez ustrojodawcę w preambule. Następnie wskazuje wartości, które Konstytucja ma zagwarantować lub zapewnić: prawa obywatelskie oraz rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych. Ostatnią trzecią grupę wartości stanowią te, które należy uwzględnić w procesie stosowania ustawy zasadniczej, i które stanowią niewzruszalną podstawę Rzeczypospolitej Polskiej: zachowanie przyrodzonej godności człowieka, wolność człowieka, obowiązek solidarności z innymi (zasada pomocniczości)²⁶⁶.

Do propozycji S. Fundowicza i J. Zimmermana, w pewnym zakresie, odniósł się W. Góralczyk, który proponuje pogrupować wartości w zależności od ich stosunku wobec obowiązującego prawa. Przyjęcie tego kryterium pozwala wyróżnić: 1) wartości poprzedzające prawo; 2) wartości tkwiące w samym prawie; 3) wartości narzędziowe²⁶⁷. Pierwsze wartości odnoszą się do iusnaturalizmu. Rolą prawodawcy jest dotarcie do tych wartości – poznanie ich treści i takie tworzenie norm prawnych, aby tym wartościom służyły. Z kolei organy administracji publicznej stoją przed arcytrudnym zadaniem stosowania tychże wartości zgodnie z duchem prawa naturalnego. Dodatkowo, należy podkreślić, że ustawodawca owych podstawowych wartości nie może zmieniać, a także nie powinien stanowić norm godzących w te wartości²⁶⁸. Do tej grupy zalicza się: w wymiarze indywidualnym – godność osoby ludzkiej, równość osób ludzkich oraz ich wolności; w wymiarze zbiorowym – dobro wspólne.

Druga grupa to wartości tkwiące w samym prawie. Zdaniem W. Góralczyka, są to następujące „zasady ogólne: a) pomocniczości, b) służebności administracji publicznej, c) kompetencyjności, d) współdziałania. Mają one również charakter bezwzględny, jednak w przeciwieństwie do wartości podstawowych

²⁶⁵ [Duniewska 2012, 126].

²⁶⁶ [Fundowicz 2007, 639].

²⁶⁷ [Góralczyk 2017, 749].

²⁶⁸ Tamże.

mogą ulec zmianie. Ich twórcą jest ustawodawca²⁶⁹. Trzecia grupa obejmuje wartości relatywne, które mają ułatwiać, a niekiedy umożliwiać spełnienie wartości podstawowych i wartości tkwiących w samym prawie. Swoistą osobliwością niektórych z nich jest to, że nie dają się tworzyć lub zmieniać ustawą. Do grupy tej zalicza się: sprawność administrowania, jednolitość, prostotę, estetyczność, uszanowanie panujących obyczajów²⁷⁰.

Kolejna systematyzacja nie jest głosem doktryny, lecz elementem normatywnym z zakresu *soft law*, która jednak wskazuje na tożsamość prawa administracyjnego i jego wartości. Należy bowiem zgodzić się z S. Wrzosem, że w odniesieniu do administracji przez cele można rozumieć wartości podstawowe, których realizacja leży w ostatecznym zamierzeniu podmiotów administrujących związanych z realizacją różnorodnych wartości (np. realizacją interesu publicznego czy indywidualnego)²⁷¹. Wartości te są celem działań administracyjnych i jednocześnie warunkiem ich realizacji²⁷².

Dokumentem wyznaczającym na poziomie europejskim cele stawiane administracji (z celów można określić wartości) jest zbiór zasad prawa administracyjnego, dotyczących stosunku administracji z obywatelami – *Principles of Administrative Law Concerning the Relation Between Administrative Authorities And Private Persons*, przyjęty przez Komitet Współpracy Prawnej Rady Europy. Wynikają z niego następujące zasady prawa: 1) praworządność; 2) równość wobec prawa; 3) zgodność działania z celem ustawowym; 4) proporcjonalność; 5) obiektywizm i bezstronność; 6) ochrona zaufania i praw słusznie nabytych; 7) otwartość administracji. Z kolei do grupy zasad proceduralnych zaliczono: dostęp do usług publicznych, prawo do wysłuchania, prawo do wsparcia i reprezentacji w postępowaniu, prawo do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie, prawo do powiadomienia o rozstrzygnięciu, poznaniu jego motywów oraz pouczenia o środkach zaskarżenia, zapewnienie wykonania podjętego aktu w rozsądnym terminie²⁷³.

²⁶⁹ [Góralczyk 2017, 750].

²⁷⁰ [Góralczyk 2017, 750].

²⁷¹ [Wrzosek 2021, 203-204].

²⁷² [Boć 2003, 109].

²⁷³ [Zirk Sadowski 2013, 139-140].

Spośród wskazanych klasyfikacji wartości w prawie administracyjnym symptomatyczne jest ich skorelowanie z wartościami konstytucyjnymi. Należy stwierdzić, że wartości w prawie administracyjnym są uwarunkowane genetycznie wartościami wyższego rzędu, które są właściwymi prawu w ogóle²⁷⁴. Szczególna ranga konstytucyjnych podstaw aksjologicznych wymaga zachowania zgodności w poszczególnych dziedzinach i gałęziach prawa. W ten oto sposób dochodzi do konwergencji konstytucyjnych wartości do prawa administracyjnego.

Przykładowo prawo zamówień publicznych, co do zasady, strzeże wartości, jaką jest uczciwa konkurencja, ale także chroni wartość, jaką jest równe traktowanie przedsiębiorców czy ochrona interesu publicznego, w tym zwłaszcza w zakresie wydatkowania środków publicznych. Prawo energetyczne chroni bezpieczeństwo publiczne przede wszystkim poprzez ochronę bezpieczeństwa energetycznego państwa. Ma jednak również na względzie wartość w postaci oszczędnego i racjonalnego używania paliw i energii, chroni także uczciwą konkurencję na rynku paliw i energii, strzeże zrównoważonego rozwoju kraju, waży interesy przedsiębiorstw energetycznych i odbiorców paliw i energii oraz ma na celu ochronę środowiska. Prawo konkurencji oczywiście strzeże uczciwej konkurencji, równego traktowania przedsiębiorców, uwzględnia interes publiczny i prywatny przedsiębiorców oraz konsumentów. Prawo działalności gospodarczej odnosi się do wolności działalności gospodarczej, równości przedsiębiorców, jawności prowadzonej działalności, bezpieczeństwa publicznego, praworządności, uczciwej konkurencji. Prawo lotnicze uwzględnia wartości, jakimi są: bezpieczeństwo publiczne – przede wszystkim w postaci bezpiecznego transportu lotniczego, ochrona środowiska, życie i zdrowie ludzi, wolność działalności lotniczej, uczciwą konkurencję czy równość przedsiębiorców. Prawo rynku kapitałowego czuwa nad bezpieczeństwem publicznego obrotu papierami wartościowymi, przepływami finansowymi, uczciwością obrotu, transparentnością, równoczesnym dostępem do informacji rynkowej, bezpieczeństwem publicznym oraz ochroną interesów wszystkich uczestników rynku.

Wobec powyższego trafny jest pogląd A. Powalowskiego, który zauważa, że próba systematyzacji wartości w obszarze

²⁷⁴ [Luk'yanets 2017, 62].

publicznego prawa gospodarczego jest nader trudna, przede wszystkim ze względu na wielość obszarów objętych normowaniem tej dziedziny prawa, a w konsekwencji – różnorodność ustawowo wskazywanych wartości²⁷⁵. Na marginesie rozważań pozostaje kwestia określenia wzajemnej relacji zasad i wartości. Należy przychylić się do stwierdzenia, że zasady są nośnikami wartości, nadają wartościom charakter normatywny, wprowadzają je w obszar prawa, jego systematyki i podziałów²⁷⁶.

13. Aksjologia zasad ogólnych kodeksu postępowania administracyjnego

Problematyka ogólnych zasad prawa należy do najczęściej analizowanych zagadnień nie tylko z punktu widzenia teorii i filozofii prawa, ale również poszczególnych dogmatyk prawniczych. W tym kontekście warto przywołać pogląd T. Gizberta-Studnickiego:

„Szczególnie w dogmatyce prawniczej pojęcie to występuje w wielu różnorodnych znaczeniach. W pracach teoretycznoprawnych dogmatyczne ujęcia zasad są porządkowane i precyzowane w celu zbudowania adekwatnej aparatury pojęciowej, za pomocą której miejsce zasad w systemie prawa i ich funkcje w procesie tworzenia i stosowania prawa mogłyby zostać sprawnie opisane. Punktem wyjścia teoretycznoprawnych koncepcji zasad prawnych są więc ujęcia zasad *explicite* formułowane bądź też tylko *implicite* zakładane w dogmatyce prawniczej”²⁷⁷.

Przechodząc na grunt prawa administracyjnego należy wskazać, że „filozofia” projektowanych zasad ogólnych miała odnosić się do holistycznych intencji prawodawcy. W doktrynie istnieje przekonanie, że zasady ogólne postępowania administracyjnego są regułami „wyjętymi poza nawias”, mającymi wpływ na stosowanie i interpretację pozostałych przepisów k.p.a. Zatem powinny być one uwzględnione na każdym etapie postępowania i przy każdej czynności procesowej. Zasady

²⁷⁵ [Kokocińska 2018, 29]; [Powałowski 2016].

²⁷⁶ [Powałowski 2019, 225].

²⁷⁷ [Gizbert-Studnicki 1988, 16].

ogólne mogą pełnić również funkcję sygnalizacyjną w zakresie luk powstałych wskutek stosowania prawa – wskazują jak się zachować w sytuacji braku regulacji szczegółowej²⁷⁸. Dzięki współzastosowaniu zasad ogólnych w każdej sprawie administracyjnej, sąd administracyjny mógł ponad 20 lat później kontrolować – opierając się na zasadach ogólnych, z uwzględnieniem przepisów szczególnych k.p.a. – zaskarżane decyzje administracyjne²⁷⁹.

13.1. Zasada legalności i praworządności

Zasada praworządności została wyrażona na poziomie konstytucyjnym w art. 7 – organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Jej potwierdzenie znajdujemy w prawie administracyjnym w art. 6 k.p.a. – organy administracji publicznej działają na podstawie przepisów prawa. W tym kontekście każde działanie organów powinno być oparte na upoważnieniu przez normę ustawową: a) do podjęcia działania; b) do podjęcia działania w określonej formie; c) do podjęcia działania w określonych warunkach²⁸⁰. Zasada ta określa sferę władztwa administracyjnego, realizując w praktyce rzymską paremię *quod lege non prohibitum, licitum est*²⁸¹. Z kolei zasada praworządności została wyrażona w art. 7 k.p.a. – w toku postępowania organy administracji publicznej stoją na straży praworządności (...). Obecnie nawet bez zapisania zasad praworządności i legalności w k.p.a. zasady te obowiązują z racji nadrzędności Konstytucji wobec ustaw (na straży czego powinien stać Trybunał Konstytucyjny) oraz bezpośredniego jej stosowania (art. 8 ust. 2 Konstytucji)²⁸².

13.2. Zasada prawdy obiektywnej

Z kolei zasada prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a) odnosi się *in fine* do podejmowania w toku postępowania przez organ administracji publicznej wszelkich czynności niezbędnych do dokładnego wyjaśnienia stanu faktycznego oraz do załatwienia sprawy,

²⁷⁸ [Cichorzewska i Kostecki 2021, 125].

²⁷⁹ [Bojanowski 2020, 39-52].

²⁸⁰ [Wronkowska i Ziemiński 1997, 241].

²⁸¹ Czego prawo nie zakazuje, jest dozwolone.

²⁸² [Bojanowski 2020, 43].

mając na względzie interes społeczny i słuszny interes obywateli. W ujęciu filozoficzno-logicznym, sednem materialnie pojętej prawdziwości jest zgodność rozstrzygnięcia w decyzji organu administracji z rzeczywiście zaistniałym stanem rzeczy, a więc z obiektywną, pozajęzykową rzeczywistością²⁸³. Przepis ten w swej naturze jest odzwierciedleniem klasycznej definicji prawdy jako uzgodnienia się intelektu z rzeczą (*adaequatio intellectus et rei*), bowiem tak należy interpretować sformułowane w języku prawnym „wyjaśnienia stanu faktycznego”.

Należy podkreślić, że warunkiem *sine qua non* zachowania prawdy materialnej jest obowiązek zebrania tzw. kompletnego materiału dowodowego. Materiał dowodowy jest tylko wówczas kompletny, gdy stanowi sumę wszystkich prawdziwych okoliczności faktycznych, mających znaczenie dla sprawy²⁸⁴. Innymi słowy, zasada prawdy materialnej oznacza zobligowanie organu prowadzącego postępowanie do zgromadzenia – niezależnie od zaangażowania procesowego stron – wszelkich dostępnych środków dowodowych dla poznania konstrukcji prawdziwego obrazu stanu faktycznego²⁸⁵.

Zasadę prawdy obiektywnej urzeczywistniają w szczególności: otwarty katalog środków dowodowych; konstrukcja prawna postanowienia dowodowego; prawo strony do czynnego udziału w każdym stadium postępowania; zasada swobodnej oceny dowodów; instytucja wyłączenia pracownika i organu administracji publicznej od załatwienia sprawy²⁸⁶. Warto zwrócić jeszcze uwagę na to, że zgodnie z art. 156 § 1 decyzja administracyjna wydana bez podstawy prawnej bądź z rażącem naruszeniem prawa jest nieważna.

13.3. Zasada uwzględniania z urzędu interesu publicznego i słusznego interesu obywateli

Analiza wskazanej zasady winna być poprzedzona krótką refleksją wstępną w zakresie klauzuli interesu publicznego, która ma charakter konstytucyjny²⁸⁷, stanowiąc zarazem w systemie

²⁸³ [Łukowski i Żukowski 2014, 49].

²⁸⁴ [Skóra 2017, 979].

²⁸⁵ [Skóra 2017, 978].

²⁸⁶ [Kędziora 2017, 73].

²⁸⁷ Zob.: Konstytucja RP z 2 kwietnia 1997 r. – art. 17 ust. 1, 22, 63, 213 ust. 1.

prawa przesłankę do ograniczenia praw i wolności obywatelskich, a także środek służący implementacji mechanizmu ochrony konkretnych wartości. Pojęcie interesu publicznego jest nieostre i stanowi przedmiot analizy w prawie publicznym, poszczególnych dogmatykach prawnych oraz wymaga nieustającego odkrywania normatywnej zawartości.

Z punktu widzenia teorii i filozofii prawa klauzula dobra wspólnego zdaje się w dużej mierze zastępować i wyczerpywać ładunek aksjologiczny interesu publicznego. Dodatkowym aspektem związanym z zawiłościami terminologicznymi związanymi z interesem publicznym jest częste utożsamianie klauzuli interesu publicznego z klauzulą interesu społecznego²⁸⁸. Poglądy dotyczące pierwszej z klauzul bywa, że automatycznie przypisywane są do drugiej.

Pierwotnie interes publiczny przeciwstawiany był interesowi prywatnemu. Z czasem zauważono, że istnieją sytuacje symultaniczności między tymi pojęciami. Wówczas to „interes publiczny zaczął się jawić jako kategoria skomplikowana, złożona z elementów uprzednio odrzucanych jako jej części składowe. Straciła swoich zwolenników koncepcja «matematyczna», że interes publiczny jest sumą interesów prywatnych”²⁸⁹.

Wracając do przepisu art. 7 k.p.a., *in fine* widoczne jest zastosowanie przez prawodawcę dwóch pojęć „interesu publicznego” oraz „słusznego interesu obywateli”. „Sformułowanie zwrotu «słuszny interes obywateli» wzbudza pewne niejasności w procesie jego interpretacji, a mianowicie, czy intencją ustawodawcy jest w tym przypadku ochrona słusznego interesu grupy obywateli czy obowiązek ten jest ograniczony jedynie do interesu jednostki – strony postępowania administracyjnego”²⁹⁰. Należy jednak przychylić się do stanowiska, że prawodawca dążył nie tylko do zabezpieczenia interesu stron postępowania, ale również jednostek, które w sprawie mają interes faktyczny. Pojęcie „słuszności” w art. 7 k.p.a. powinno być odczytywane przez pryzmat omawianych wcześniej wartości: sprawiedliwości, godności i dobra wspólnego. Analiza treści zasady wynikającej z art. 7 *in fine* k.p.a. nie wyczerpuje złożoności zagadnienia interesu społecznego, ale jasno pokazuje wysoki poziom skomplikowania materii.

²⁸⁸ [Duda 2008, 24].

²⁸⁹ [Wyrzykowski 1986, 199].

²⁹⁰ [Kmieciak, Grzeszczuk i Streit-Browarna 2016, 2011]

13.4. Zasada prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników do władzy publicznej

Przepis art. 7 k.p.a. jest materialną odpowiedzią na socjologiczne uwarunkowania kryzysu zaufania obywateli do państwa. *In allis verbis*, organy administracji publicznej są obowiązane działać z zachowaniem takich podstawowych standardów zaufania instytucjonalnego, jak: działanie na podstawie przepisów prawa, udzielanie pełnej informacji w danej sprawie, zachowanie zasad jawności postępowania, działanie obiektywne, bezstronne i neutralne, załatwienie sprawy w sposób profesjonalny, rzetelny sumienny i w odpowiednim terminie²⁹¹.

„Sposób budzący zaufanie” w praktyce oznacza postępowanie w sposób taki, żeby adresat działań organu nie miał wątpliwości moralnych dotyczących działalności organu. Mieć zaufanie do organu władzy publicznej to znaczy polegać na jego zdaniu i wierzyć, że wszystko, co ten organ robi, jest prawidłowe, a przede wszystkim zgodne z prawem²⁹².

Wskazane uwarunkowania stawiają przed administracją publiczną wysokie wymagania. Nie zmienia to faktu, że dobrze, iż zasada ta została wyrażona *explicite*, gdyż łatwiej identyfikować się z pewnymi założeniami oraz dążyć do niemożliwego – doskonałości perfekcji. W omawianej zasadzie widoczny jest dysonans poznawczy, który na gruncie teorii i filozofii prawa jest powrotem do dystynkcji na *law in the books* oraz *law in action*. Okazuje się, że prowadzenie postępowania w sposób budzący zaufanie jego uczestników niejednokrotnie napotyka trudności, zaś pośrednim dowodem braku usatysfakcjonowania obywateli jest korzystanie z dwuinstancyjności postępowania.

13.5. Zasada szybkości i prostoty postępowania (efektywności) administracji publicznej

Zgodnie z art. 12 k.p.a organy administracji publicznej powinny działać w sprawie wnikliwie i szybko, posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do jej załatwienia.

²⁹¹ [Barankiewicz 2013c, 720].

²⁹² [Zimmermann 2016, 542].

Sprawy, które nie wymagają zbierania dowodów, informacji lub wyjaśnień, powinny być załatwione niezwłocznie; przepisy o ugodzie administracyjnej (art. 114 k.p.a), która powinna być zawierana, jeśli przemawia za tym charakter sprawy, a zwłaszcza gdy przyczyni się to do uproszczenia lub przyspieszenia postępowania; przepisy o terminach załatwienia sprawy (art. 35 § 1 k.p.a) czy przepisy pozwalające na odstępianie od uzasadnienia w przypadku decyzji zgodnych z żądaniem wszystkich stron (art. 107 § 4 k.p.a), a także przepisy o nadawaniu rygoru natychmiastowej wykonalności (art. 108 k.p.a). Wskazany przepis można syntetycznie określić mianem zasady efektywności. Zasada ta nakłada na organy administracji publicznej obowiązek sprawnego i skutecznego wykonywania zadań publicznych, w tym świadczeń na rzecz obywatela. Trwałość decyzji administracyjnych, ograniczająca możliwość ich wzruszenia, pozytywnie wpływa na przejrzystość samego postępowania administracyjnego, jak i zapewnia poczucie pewności obrotu prawnego²⁹³. Ta wzajemna korelacja przepisów k.p.a oraz procedury administracyjnej pozwala na zapewnienie ram brzegowych efektywności prawa.

Efektywność należy rozumieć w prawie administracyjnym w kontekście prakseologicznym (skuteczna realizacja celów publicznych, urzeczywistnianie dobra wspólnego, dostępność usług publicznych), a nie jedynie ekonomicznym²⁹⁴. Spośród wskazanych zasad ta ma wymiar *stricte* pomocniczy. Po pierwsze, dlatego że wywodzi się ją z zasad konstytucyjnych: demokratycznego państwa prawa, zasady legalizmu, zasady podstawowych wolności i praw jednostki, zasady równości wobec prawa i niedyskryminacji, zasady proporcjonalności, zasady sprawiedliwości społecznej, proceduralnej, zasady hierarchiczności, zupełności i niesprzeczności systemu prawa. Katalog ten nie stanowi *numerus clausus*, aczkolwiek efektywność nie może być celem samym w sobie, a jedynie środkiem do tworzenia dobrego prawa *in abstracto*, jak i indywidualnych rozstrzygnięć administracyjnych.

²⁹³ [Kmieciak 2022].

²⁹⁴ [Ruczkowski 2016, 153].

14. Praktyczna doniosłość refleksji aksjologicznej w prawie administracyjnym

Prawo administracyjne jest narzędziem w rękach ludzi, bardzo często bywa, że prawo to ich przerasta. Głębokość i szerokość materii nie pozwala na wyciągnięcie bardzo precyzyjnych wniosków. Nie zmienia to faktu, że „niedoskonałość administracji”, deficyty organizacyjno-etosowe pozwalają zadawać pytania o sens i znaczenie administracji publicznej. Ta szersza perspektywa badawcza pozwala zidentyfikować w prawie administracyjnym znaczny potencjał aksjologiczny. Nie tylko w przepisach prawa, ale również w wykorzystaniu pojęć niedookreślonych, które niezbyt skrupowane gorsetem procedur pozwalają w prawie administracyjnym odnaleźć człowieka. Administracja publiczna, stawiając w centrum swoich zainteresowań człowieka, musi być oparta na wartościach, jej celem bowiem jest dobro wspólne.

Zgadzam się z J. Bociem, że „w państwie prawnym, które jest najżywotniejszą, najbardziej humanistyczną i wartościową konstrukcją współczesnych czasów, każdy akt, wszystkie plany i koncepcje poprawy administracji wracają do sfery wartości”. Chociaż z semantycznego punktu widzenia i uznania dla tradycji tomistycznej powiedziałbym, że poprawa administracji wraca do sfery dobra, rozumianego jako korelat wartości. Bowiem charakterystyczne dla prawa administracyjnego jest poszanowanie dobra – dobra człowieka i dobra wspólnego.

Nadal aktualna wydaje się być myśl L. Petrażyckiego, który zwracał uwagę, że „prawo jest tym bardziej wartościowe, im jest go mniej, im częściej i szerzej konflikty międzyludzkie są rozwiązywane bez konieczności angażowania instrumentów kontroli prawnopaństwowej”²⁹⁵. W przypadku, gdy uchwalane prawo przesiąknięte jest troską o dobro ogółu obywateli, a w rzeczywistości życia społecznego, łamanie prawa jest praktycznie bezkarne i rządzi nim prywata i korupcja, to wzniosłość motywów ustawodawcy stać się może wprost śmieszna²⁹⁶.

²⁹⁵ [Petrażycki 1925, 73-79]; [Black 1976, 123].

²⁹⁶ [Ziemiński 1959, 797].

Zdaniem L.L. Fullera, prawo będzie wewnętrznie moralne, gdy zostaną spełnione postulaty takie jak: ogólność prawa, stabilność, jasność, niesprzeczność. Prawo powinno być możliwe do spełnienia (zakaz wyznaczania obowiązków niemożliwych do spełnienia) oraz winno dotyczyć przyszłych zachowań (zakaz retroaktywności). Jednocześnie dodaje się, że warunkiem zastosowania się adresatów do norm prawnych jest ich wcześniejsze opublikowanie (ogłoszenie)²⁹⁷.

Specyfika prawa administracyjnego naturalnie predestynuje tę materię do debaty aksjologicznej. Wynika to z faktu, że omawiana gałąź prawa obejmuje bardzo szerokie *spectrum* życia publicznego, aktywności obywatelskiej, działalności organizatorskiej państwa. Zakres ingerencji państwa w fundamentalne wolności i prawa obywatelskie bywa przedmiotem licznych kontrowersji i polemik. Należy zwrócić uwagę, że w każdej decyzji administracyjnej na nowo dokonywana jest konkretyzacja praw i obowiązków jednostki. Zróżnicowane stany faktyczne, odmienne uwarunkowania muszą być uwzględniane w procesie decyzyjnym przez organy administracji publicznej, ponieważ prawodawca nie jest w stanie przewidzieć i uwzględnić w procesie legislacyjnym wszystkich możliwych sytuacji faktycznych w akcie normatywnym, stanowiącym źródło prawa materialnego²⁹⁸.

15. Wnioski końcowe

Prawo jest strukturą dwoistą (pomyślaną i rzeczywistą), ale wzbogaconą o trzeci czynnik, jakim są wartości – podstawowe wartości ludzkie – sprawiedliwości, ładu, humanizmu, które nie są czymś z zewnątrz prawa, ale w pewnym sensie trwają, utrzymują się właśnie w prawie i dzięki prawu²⁹⁹. Współcześnie dyskurs aksjologiczny potwierdza powyższą tezę. Aksjologia nie jest tylko zbędnym ozdobnikiem erudycji prawniczej, ale integralnym elementem namysłu nad prawem. W pogłębionych

²⁹⁷ [Fuller 1978, 83-140].

²⁹⁸ Cpf. [Szonert 2005, 27].

²⁹⁹ [Longchamps 1968, 13].

badaniach aksjologicznych upatruje się słusznie szansy na *panaceum* na wszechogarniającą fetyszyzację przepisów i gloryfikację formalnych procedur prawa, która częstokroć prowadzi do absurdów i zachowań sprzecznych ze zdrowym rozsądkiem. W dobie pogłębiającej się jurydyzacji życia społecznego poszukiwanie fundamentów kultury prawnej i kształtowanie racjonalnego ładu prawnego to wyzwania stojące przed wszystkimi zajmującymi się zawodowo prawem. Aksjologia jest punktem archimedesowym łączącym w realizacji tego zadania zarówno praktyków, jak i teoretyków.

Problematyka aksjologii wiąże się integralnie z zagadnieniem uzasadniania norm. Obok uzasadnienia tetycznego, wskazuje się na uzasadnienie aksjologiczne, z którym mamy do czynienia, „gdy w świetle przyjmowanych przez kogoś ocen, czyny przez tę normę nakazywane uznawane są za dobre, a czyny zakazane – za złe, lub też co ma miejsce znacznie częściej, przewidywane skutki danych czynów uważane są za złe czy dobre z określonego punktu widzenia”³⁰⁰. Redukcja problematyki aksjologicznej tylko i wyłącznie do ocen norm stanowi poważne zagrożenie dla badań nad istotą i poznaniem prawa. W społeczeństwie pluralistycznym debata o wartościach powinna być adresowana do szerokiego kręgu adresatów i dotyczyć również zagadnień związanych z kolizją poszczególnych wartości, ich hierarchią, analizą przepisów, dekodowaniem norm w ujęciu aksjologicznym, wykorzystaniem instrumentarium filozoficznego etc.

Dobre prawo chroni wartości wspólne całemu społeczeństwu oraz pozwala realizować wartości uznawane przez tworzące je jednostki³⁰¹. W wyniku dynamiki oraz złożoności rzeczywistości należy mieć na uwadze, że owe wartości mogą ewoluować. Batalia o jakość prawa *sensu largissimo* we wszystkich jego pięciu wymiarach toczy się każdego dnia, szczególnie na poziomie legjisprudencji, orzecznictwa i skuteczności prawa. Bogactwo praktyki prawniczej oraz specyfika dogmatyk prawniczych pozwalają na generowanie indywidualnych katalogów wartości. Niewątpliwie zjawisko to ma swoje zalety w postaci metodologicznego wyodrębnienia poszczególnych dyscyplin i subdyscyplin naukowych. Niemniej

³⁰⁰ [Winczorek 1996, 13-14].

³⁰¹ [Blicharz 2022, 27].

jednak, istnieje również zagrożenie, że może stać się przyczynkiem do fetyszyzacji prawa. Stąd niezbędny jest komponent filozoficznoprawny, który zgodnie z modelem M. Zirka Sadowskiego powinien przebiegać „od prawa ku filozofii”³⁰². Wówczas transmisja wartości w poszczególnych dogmatykach prawniczych może stać się częścią składową szerszego obrazu prawa, którego nadwątlony autorytet *in specie* może zostać uratowany *in genere*.

Przywilej spojrzenia „z lotu ptaka” pozwala w szerszym wymiarze uchwycić życie prawne, bogate w różnorodne stany faktyczne. Wymaga to jednak pogłębionego interdyscyplinarnego dyskursu badawczego. W pewnym zakresie z rozwiązaniem przychodzi myśl L. Petrażyckiego, który „doradza” prawodawcy, by posługiwał się „normowaniem intuicyjno-prawnym”. Zdaniem twórcy psychologicznej szkoły prawa w sferze normowania istnieją takie kwestie, „które ze względu na swą naturę wykluczają możliwość unormowania pozytywnego właściwego, odpowiadającego istocie spraw; aby osiągnąć przy rozstrzygnięciu tych kwestii wyniki właściwe, należy stosować normowania intuicyjno-prawne”³⁰³. Zatem, właściwym będzie paradygmat badawczy wskazujący, że w przypadku braku przepisu prawnego, stanowiącego podstawę rozstrzygnięcia, decyzja może zostać podjęta, ale nie będzie ona podjęta na podstawie reguły prawnej, lecz uregulowań pozaprawnych³⁰⁴.

Rolą teoretyków i praktyków prawa jest dążenie, aby wartości nie pozostawały tylko pustymi deklaracjami, lecz stały się realnym sposobem oddziaływania na prawo we wszystkich jego pięciu wymiarach: tworzenia, stosowania, interpretacji, obowiązywania i przestrzegania.

Pisząc o wartościach w prawie, chcielibyśmy, aby materializowały się one w konkretnych przepisach prawa lub instytucjach prawnych. Niestety, nasza misja okaże się być pozbawiona sensu, gdy poczucie odpowiedzialności za prawo przestanie egzystować w wymiarze jednostkowym i zbiorowym. Wówczas zarówno teoretycy, jak i praktycy prawa przeniosą się w świat iluzji, bądź będą pisać o czymś, czego właściwie nie ma. Sfera iusnaturalizmu pozostaje nadal niedoceniana w praktyce prawa.

³⁰² [Zirk Sadowski 2000, 148-149].

³⁰³ [Petrażycki 1959, 160, 256, 266].

³⁰⁴ Cpf. [Zajadło 2007b, 142].

Tymczasem podstawowym krokiem do zrozumienia bieżących zagrożeń ontologiczno-epistemologicznych, które przyczyniają się do deformowania aksjologii, jest eliminacja refleksji prawnonaturalnej.

„Pozytywiści bowiem uznają jedynie zewnętrzne przejawy prawa, np. fakt ustanowienia przez parlament, za prawo. Ale to ustanowienie przecież nie stanowi istoty prawa i nie daje mocy prawnej. Moc prawa płynie z dobra, które dla prawa jest celem, racją obowiązywania i do realizowania, którego to prawo zobowiązuje w takich okolicznościach [...]. Prawo nic nie znaczy, jeśli nie przejdzie przez filtr sumienia. Prawo wtedy rzeczywiście jest skuteczne, gdy staje się sądem praktycznym wybranym dobrowolnie przez człowieka”³⁰⁵.

Relatywizm w zakresie prawa i aksjologiczna neutralność w sferze normatywnych uwarunkowań nie eliminują fundamentalnych pojęć z porządku prawnego ani jego formalnych standardów, ale przypisują im treści, które w określonej tradycji kulturowej trudno zaakceptować³⁰⁶.

Trwałym rozwiązaniem pozwalającym uniknąć relatywizmu wartości, prowadzącego w konsekwencji do nihilizmu, jest określona forma realizacji prawa. Trójplaszczynowa koncepcja urzeczywistniania prawa zakłada realizację ładu prawnego w trzech płaszczynach, tj. w sferze prawa naturalnego, w sferze prawa zawartego w różnego rodzaju aktach normatywnych (a więc ogólnych i abstrakcyjnych norm prawa pozytywnego) oraz w sferze konkretnego prawa naturalnego, znajdującego odzwierciedlenie w normach prawnych konkretnych, odnoszonych do konkretnych podmiotów i sytuacji³⁰⁷.

Proponowana forma namysłu, choć przede wszystkim odnosząca się do aksjologii prawa administracyjnego, może znaleźć zastosowanie na gruncie aksjologii prawa *sensu largo*. Myśl przewodnia, która towarzyszyła refleksji, nakierowana była nie na osiągnięcie ostatecznego i określonego wyniku, lecz parafrazując H. Elzenberga, wbrew jednostronnym naciskom specyficznym dla każdej epoki, chciałem pozostawić wszystkie rozsądne możliwości rozumienia świata otwarte³⁰⁸.

³⁰⁵ [Krapiec 1997, 8].

³⁰⁶ [Zdyb 2009, 798].

³⁰⁷ [Zdyb 2018, 5].

³⁰⁸ Cpf. [Elzenberg 1963, 355].

Bibliografia

- Alexy Robert. 1993. „W obronie niepozytywistycznej koncepcji prawa”. *Państwo i Prawo* 11-12: 34-49.
- Arystoteles. 1982. *Etyka nikomachejska*. Tłum. Danuta Gromska. Warszawa: PWN. 1982.
- Arystoteles. 1996. *Dzieła wszystkie*. T. V. Tłum. Danuta Gromska. Warszawa: PWN.
- Arystoteles. 2001. *Dzieła wszystkie*. T. IV. Tłum. L. Piotrowicz. Warszawa: PWN.
- Barankiewicz Tomasz i Bogusław Przywora. 2019. „O możliwości wyodrębnienia neoweberowskiego modelu administracji publicznej”. *Państwo i Prawo* 1: 104-116.
- Barankiewicz Tomasz. 2004. „Aksjologiczna problematyka prawa”. *Roczniki Nauk Prawnych* 14 (1): 45-58.
- Barankiewicz Tomasz. 2013a. *W poszukiwaniu modelu standardów etycznych administracji publicznej w Polsce*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Barankiewicz Tomasz. 2013b. „O pewnym istotnym wymiarze e-modernizacji administracji publicznej”. W: *E-administracja. Szanse i zagrożenia*. 17-31. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Barankiewicz Tomasz. 2013c. „Etyka w administracji publicznej”. W: *Abiit, non obiit. Księga poświęcona pamięci Księdza Profesora Antoniego Kościa SVD*, 707-721. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Barankiewicz Tomasz. 2020. *Neoweberyzm. Etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Barometr stabilności otoczenia prawnego w polskiej gospodarce 2021, <https://barometrprawa.pl/wp-content/uploads/2022/03/Barometr-prawa-2022-RAPORT-Grant-Thornton-16-03-2022.pdf> [dostęp: 03.08.2022].
- Batko Roman. 2012. „Czym jest dla mnie zarządzanie humanistyczne?”. W: *Zarządzanie. Kultura, media, dziedzictwo*, red. Emil Orzechowski, Łukasz Gawęł. 249-251. Kraków: Attyka.
- Bauman Zygmunt. 2006. *Płynna nowoczesność*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.

- Bąkowski Tomasz. 2016. „Aksjologia materialnego prawa administracyjnego”. W: *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. Tomasz Bąkowski i Krzysztof Żukowski. 5-7. Warszawa: C.H. Beck.
- Beck Ulrich, Anthony Giddens & Scott Lash. 1994. *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Stanford: Stanford University Press.
- Beck Ulrich. 2002. *Spółczesność ryzyka. W drodze do innej nowoczesności*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Bendix Richard. 1975. *Portret uczonego*. Warszawa: PWN.
- Black Donald. 1976. *The Behaviour of Law*. New York–San Francisco–London: Academic Press.
- Blicharz Rafał. 2022. „Ważenie wartości w publicznym prawie gospodarczym”. W: *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski, 21-44. Warszawa: C.H. Beck.
- Błachut Michał (red.). 2007. *Ponowoczesność. Z zagadnień teorii i filozofii prawa*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Błaś Adam, Jan Boć i Jan Jeżewski. 2003. *Administracja publiczna*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Bocheński Józef Maria. 1992. *Sto zabobonów*. Kraków: Piled.
- Böckenförde Ernst. 1992. „Prawo i wartości”. Tłum. Paweł Kaczorowski, *Znak* 11: 56-69.
- Boć Jan. 1985. „Prawo administracyjny normujące sytuacje prawne obywatela”. W: *Prawo administracyjne. Funkcjonowanie układów podstawowych*, red. Tadeusz Kuta, Warszawa: PWN.
- Boć Jan (red.). 2007. *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Boć Jerzy (red.). 2002. *Prawo administracyjne*. Wrocław: Kolonia Limited.
- Bojanowski Edmund. 2020. „Nowe zasady ogólne kodeksu postępowania administracyjnego”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 2: 39-52.
- Borucka-Arctowa Maria. 2002. „Kultura prawna na tle myśli filozoficznej i społecznej o kulturze”. *Studia Prawnicze* 1.

- Borski Maciej, Rafał Glajcar i Bogusław Przywora. 2015. *Postępowanie uchwałodawcze w Polsce – prawo, zwyczaje i praktyka*. Sosnowiec–Katowice–Częstochowa: Wyższa Szkoła Humanitas w Sosnowcu.
- Borski Maciej. 2016. „O potrzebie reformy polskiego systemu stanowienia prawa”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 32 (4).
- Boyte Harry C. 2005. „Reframing Democracy: Governance, Civic Agency, and Politics”. *Public Administration Review* 65 (5): 536-546.
- Breczko Anetta i Alina Miruć. 2016. „O wartościach w prawie administracyjnym”. W: *Racjonalny ustawodawca. Racjonalna administracja. Księga poświęcona pamięci Profesora Eugeniusza Smoktunowicza*, red. Dariusz R. Kijowski, Alina Miruć i Anetta Breczko, 95-111. Białystok: Temida.
- Bronk Andrzej. 1998. *Zrozumieć świat współczesny*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Chauvin Tatiana. 2014. *Homo Iuridicus. Człowiek jako podmiot prawa publicznego*. Warszawa: C.H. Beck.
- Cichorzewska Marzena i Dawid Kostecki. 2021. *Kultura organizacyjna good governance w jednostkach administracji publicznej*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Cieślak Zbigniew, Irena Lipowicz i Zbigniew Niewiadomski. 2002. *Prawo administracyjne. Część ogólna*. Warszawa: LexisNexis.
- Cieślak Zbigniew. 2003. „Prawo do dobrej administracji”. W: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego, Warszawa-Dębe 23-25 września 2002*, red. Zbigniew Cieślak i Zygmunt Niewiadomski. Warszawa: UKSW.
- Cieślak Zbigniew. 2011. „Istota i zakres prawa administracyjnego”. W: *Prawo administracyjne*, red. Zygmunt Niewiadomski, 52-69. Warszawa: LexisNexis.
- Czech Bronisław (red.). 1992. *Filozofia prawa a tworzenie i stosowanie prawa. Materiały Ogólnopolskiej Konferencji Naukowej zorganizowanej w dniach 11 i 12 czerwca 1991 r. w Katowicach*. Katowice: Instytut Wymiaru Sprawiedliwości. Ośrodek Terenowy przy Sądzie Wojewódzkim w Katowicach.

- Daniel Paweł. 2020. „Administracyjne kary pieniężne na przykładzie kar przewidzianych ustawą o zapobieganiu i zwalczaniu zakażeń i chorób zakaźnych”. W: *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, 59-75. Warszawa: C.H. Beck.
- Davey Nicholas. 2009. *Baumgarten, Alexander G(ottlieb)*, w: *A Companion to Aesthetics*, edited by Stephen Davies, Kathleen Marie Higgins, Robert Hopkins, Robert Stecker and David E. Cooper. 162. Malden-Oxford: Blackwell Publishing Ltd.
- Dębska Hanna. 2011. „Pozytywistyczna teoria prawa”. W: *Czy koniec teorii prawa?*, red. Paweł Jabłoński, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Dobrowolska Danuta. 1984. *Wartość pracy dla jednostki w środowisku przemysłowym*. Wrocław: Ossolineum.
- Domański Juliusz. 2003-2004. „Sprawiedliwość i miłosierdzie w systemie cnót politycznych Wincentego Kadłubka”. *Teologia Polityczna* 1: 154-163.
- Dostojewski Fiodor. 1972. *Biesy*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Duda Andrzej. 2008. *Interes prawny w polskim prawie administracyjnym*. Warszawa: C.H. Beck.
- Dudek Michał i Mateusz Stępień (red.). 2015. *Aksjologiczny wymiar prawa*. Kraków: Nomos.
- Dudzińska Agnieszka. 2018. *Gorączka legislacyjna. Zespół objawów. Analiza*. Warszawa: Warsaw Enterprise Institute.
- Duniewska Zofia, Barbara Jaworska-Dębska, Ryszarda Michalska-Badziak, Ewa Olejniczak-Szałowska i Małgorzata Stahl. 2002. *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Duniewska Zofia. 2011. „W kwestii roli i celów materialnego prawa administracyjnego”, w: *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, red. Zbigniew Czarnik, Zygmunt Niewiadomski, Jerzy Posłuszny i Jerzy Stelmasiak. 164-176. Przemyśl–Rzeszów: RS Druk.

- Duniewska Zofia. 2012. „Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa”. W: *System Prawa Administracyjnego. Prawo administracyjne materialne*, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel, 51-183. Warszawa: C.H. Beck.
- Duniewska Zofia. 2017. „Zakres regulacji prawa administracyjnego materialnego – wyznaczenie pojęcia instytucji tego prawa”. W: *System prawa administracyjnego*. T. 7, red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel, 51-183. Warszawa: C.H. Beck.
- Dutkiewicz Paweł. 1996. *Problem aksjologicznych podstaw prawa we współczesnej polskiej filozofii i teorii prawa*. Kraków: Wydawnictwo UJ.
- Dworkin Ronald. 2021. *Biorąc prawa poważnie*. Warszawa: Wydawnictwo Alatheia.
- Działocha Kazimierz i Władysław Gromski. 1995. „Niepozytywistyczna koncepcja państwa prawnego a Trybunał Konstytucyjny”. *Państwo i Prawo* 3: 4-16.
- Działocha Konrad. 1997. „Hierarchia norm konstytucyjnych i jej rola w rozstrzyganiu kolizji norm”. W: *Charakterystyka i struktura norm konstytucji*, red. Janusz Trzcziński, 78-94. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Dziedziak Wojciech. 2012. „Z zagadnień słuszności w prawie”. W: *Państwo – Prawo – Polityka. Księga poświęcona pamięci profesora Henryka Groszyka*, red. Mateusz Chrzanowski, Jarosław Kostrubiec i Ireneusz Nowikowski, 90-101. Lublin: C.P.H. „M&M”.
- Dziedziak Wojciech. 2014. „Metaaksjologia Konstytucji RP a nonkognitywizm”, w: *Integracja zewnętrzna i wewnętrzna nauk prawnych*. Cz. 2, red. Małgorzata Król, Adam Bartczak i Monika Zalewska. 199-212. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Dziedziak Wojciech. 2015. *O prawie słusznym. Perspektywa systemu prawa stanowionego*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Eco Umberto. 2009. *Szaleństwo katalogowania*. Poznań 2009: REBIS.
- Elzenberg Henryk. 1963. *Kłopot z istnieniem. Aforyzmy w porządku czasu*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.

- Finnis John. 2001. *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*. Tłum. Karolina Lossman, Warszawa: Wydawnictwo ABC.
- Fritzhand Marek. 1970. *Główne zagadnienia i kierunki metaetyki*. Warszawa: Książka i Wiedza.
- Fuller Lon Luvois. 1978. *Moralność prawa*. Warszawa: Państwowy Instytut Wydawniczy.
- Fundowicz Sławomir. 2003. „Człowiek i administracja publiczna”. W: *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, red. Sławomir Fundowicz, Ferdynand Rymarz i Andrzej Gomułowicz, 97-108. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Fundowicz Sławomir. 2007. „Aksjologia prawa administracyjnego”. W: J. Zimmermann (red.), *Koncepcja systemu prawa administracyjnego. Zjazd Katedr Prawa Administracyjnego i Postępowania Administracyjnego, Zakopane 24-27 września 2006 r.*, 633-654. Łódź: Wolters Kluwer.
- Fundowicz Sławomir. 2017. „Służba publiczna w świetle personalistycznej koncepcji administracji publicznej”. *Annales UMCS, Sectio G (Ius)* 64 (2): 29-45.
- Garlicki Leszek. 2019. *Polskie prawo konstytucyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Gearey Adam. 2001. *Law and Aesthetics*. Oxford-Portland (Oregon): Hart Publishing.
- Giddens Anthony. 2001. *Nowoczesność i tożsamość*. Warszawa: PWN.
- Gizbert-Studnicki Tomasz. 1988. „Zasady i reguły prawne”. *Państwo i Prawo* 3: 16-26.
- Gizbert-Studnicki Tomasz i Andrzej Grabowski. 2003. „Kilka uwag o niepozytywistycznej koncepcji prawa”. W: *Prawo a wartości. Księga jubileuszowa Profesora Józefa Nowackiego*, 55-68. Kraków: Zakamycze.
- Gorecki Jan. 1995. *Justifying Ethics. Human Rights and Human Nature*. New Brunswick and London: Routledge.
- Góralczyk Wojciech. 2017. „Aksjologia środków kierownictwa w administracji publicznej”. W: *Aksjologia prawa administracyjnego*. T. I, 745-762. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Granat Mirosław. 2022. „Ukryte bogactwo preambuły konstytucji”. *Państwo i Prawo* 3: 125-140.
- Hauser Roman, Zygmunt Niewiadomski i Andrzej Wróbel. Red. 2016. *System Prawa Administracyjnego. Etyka urzędnicza i etyka służby cywilnej*. T. XIII. Warszawa: C.H. Beck.
- Hausner Jerzy, Bob Jessop i Stanisław Mazur. Red. 2016. *Governance. Wybór tekstów klasycznych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hausner Jerzy. 2007. „Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego”. W: *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, red. Krzysztof Zięba, 42-67. Toruń: Adam Marszałek.
- Hausner Jerzy. 2008. *Zarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Hermann Mikołaj, Michał Krotoszyński i Piotr F. Zwierzykowski. Red. 2019. *Wymiar prawa. Teoria. Filozofia. Akcjologia*. Warszawa: C.H. Beck.
- Hood Christopher. 1991. „A Public Management for All Seasons?”. *Public Administration* 69 (1): 3-19.
- Hume David. 1963. *Traktat o naturze ludzkiej*. T. I-II. Warszawa: PWN.
- Ingarden Roman. 1996. *Przeżycie, dzieło, wartość*. Kraków: Wydawnictwo Literackie.
- Ingarden Roman. 1970. *Studia z estetyki*. T. 3. Warszawa: PWN.
- Itrich-Drabarek Jolanta. 2013. *Służba cywilna w Europie Środkowo-Wschodniej. Implementacja norm, procedur i wartości europejskiej służby cywilnej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Izdebski Hubert i Michał Kulesza. 2004. *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*. Warszawa: LIBER.
- Izdebski Hubert. 2006. „Godność i prawa człowieka w nauczaniu Jana Pawła II. Wykład inauguracyjny roku akademickiego 2005/2006 na Wydziale Prawa i Administracji UW”. *Studia Iuridica* 45: 297-303.
- Izdebski Hubert. 2016. „Konstytucjonalizm – legicentryzm – ustawowy nihilizm prawny. O powołaniu naszych czasów do nauki Konstytucji”. *Państwo i Prawo* 6: 5-24.
- Izdebski Hubert. 2016. „Wprowadzenie”. W: *System Prawa Administracyjnego. Etyka urzędnicza i etyka służby*

- cywilnej. T. XIII. Red. Roman Hauser, Zygmunt Niewiadomski, Andrzej Wróbel. Warszawa: C.H. Beck.
- Izdebski Hubert. 2017. *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Izdebski Hubert. 2020. „Legislacja dotycząca COVID-19 i ustawowy nihilizm prawny”. W: *Pandemia Covid-19 a prawa i wolności obywatela*, red. Teresa Gardocka i Dariusz Jagiełło, 23-57. Warszawa: C.H. Beck.
- Izdebski Jan. 2012. *Koncepcja misji administracji publicznej w nauce prawa administracyjnego*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Jaskiernia Jerzy. 2017. „Zasada słuszności w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej”. W: *Słuszność w prawie. Teoria i praktyka*. Red. Łukasz Pikuła, Hubert Kaczmarczyk, Krzysztof Sielski, 19-36. Toruń: Adam Marszałek.
- Jessop Bob. 2016. „Wstęp. Narodziny współzarządzania i ryzyka jego zawodności: przypadek rozwoju gospodarczego”. W: *Governance. Wybór tekstów klasycznych*, red. Jerzy Hausner, Bob Jessop, Stanisław Mazur, 25-27. Warszawa: Scholar.
- Jońca Maciej. 2015. *Prawo rzymskie. Marginalia*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Kaleta Krzysztof i Paweł Skuczynski (red.). 2015. *Refleksyjność w prawie. Konteksty i zastosowania*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kant Immanuel. 1972. *Krytyka praktycznego rozumu*. Tłum. Jerzy Gałęcki. Warszawa: PWN.
- Kant Immanuel. 2002. *Uzasadnienie metafizyki moralności*. Tłum. Mściśław Wartenberg, Warszawa: DeAgostini – Altaya.
- Karczewski Jakub i Marta Żuralska (red.). 2015. *Refleksyjność w prawie. Inspiracje*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Kasiński Michał. 2007. „Rozważania o dobrej administracji”. *Annales. Etyka w życiu gospodarczym* 10 (1): 353-358.
- Kaufmann Arthur. 1984. *Rechtsphilosophie im Wandel Stationes eines Weges*. Köln–Berlin–Bonn–München: Carl Heymanns Verlag.
- Kędziora Robert. 2017. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.

- Kiereś Henryk. 2008. „Wartości teoria”. W: *Powszechna encyklopedia filozofii*, t. IX, 708-711. Lublin: Polskie Towarzystwo Tomasza z Akwinu.
- Kiereś Henryk. 2020. *Filozofia sztuki*. Lublin: Wydawnictwo PTTiA.
- Kloska Gerhard. 1982. *Pojęcie, teorie i badania wartości w naukach społecznych*. Warszawa: PWN.
- Kmieciak Zbigniew, Marta Grzeszczuk i Ewelina Streit-Browarna. 2016. „Klauzula generalna interesu społecznego w postępowaniu administracyjnym, sądownoadministracyjnym oraz egzekucyjnym w administracji”. *Annales UMCS, Sectio G (Ius)* 63(2): 209-231.
- Kmieciak Zbigniew. 2022. *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji, postępowanie sądownoadministracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Knosala Ernest. 2011. *Zarys teorii decyzji w nauce administracji*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Kochanowski Janusz. 2003. „Trzy powody czy też symptomy kryzysu prawa”. W: *Nadużycie prawa*, red. Hubert Izdebski i Aleksander Stępkowski, 77-86. Warszawa: Liber.
- Kochanowski Janusz. 2008. *Jak powinno być tworzone prawo w Polsce? Reforma procesu stanowienia prawa – Rada Stanu. Wystąpienie Rzecznika Praw Obywatelskich na zebraniu Polskiego Towarzystwa Legislacji w dniu 18.04.2008*. <https://bip.brpo.gov.pl/pliki/12087762480.pdf>
- Kociołek-Pęksa Anna. 2010. „Kryzys jako konieczny mechanizm melioryzmu”. W: *Normalność i kryzys – jedność czy różnorodność*, 75-83. Warszawa: Wydawnictwo SGH.
- Kociołek-Pęksa Anna. 2013. „Problematyka aksjologiczna jako uwarunkowanie procesów prawodawstwa gospodarczego oraz jego limitacji. Zagadnienia filozoficzno-prawne”. *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego. Studia i Prace* (1): 37-72.
- Kojder Andrzej. 2010. „Prawo i etyka”. W: *O etyce służb publicznych*, red. Wanda Kaczyńska. Warszawa: IPSIR.
- Kokocińska Katarzyna. 2018. „Funkcjonalność i dysfunkcjonalność przepisów publicznego prawa gospodarczego

- z perspektywy kryterium wartości (zagadnienia ogólne)”. W: *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, red. Marian Zdyb, Emil Kruk i Grzegorz Lubeńczuk, 25-38. Warszawa: C.H. Beck.
- Komarnicki Waclaw. 1937. *Ustrój państwowy polski współczesnej*. Wilno: <http://dlibra.umcs.lublin.pl/dlibra/publication/4896/edition/15052/content>
- Kominek Piotr. 2012. „Rozwiązywanie sporów na gruncie prawa administracyjnego”. *Jurysta* 7-8: 66-73.
- Kordela Marzena. 2001. *Zarys typologii uzasadnień aksjologicznych w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*. Bydgoszcz–Poznań: Oficyna Wydawnicza Branta.
- Kordela Marzena. 2006. „Zasady prawa jako normatywna postać wartości”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 1: 39-54.
- Korybski Andrzej. 2018. „Stanowienie prawa w perspektywie pluralizmu prawnego”. W: *Szkice z teorii tworzenia prawa i techniki legislacyjnej*, red. Maciej Kłodawski, 28-45. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Kostecki Dawid. 2021. *Filozofia prawa Mariana Ignacego Morawskiego SJ*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Kostecki Dawid (red.). 2022. *Poradnik kultury organizacyjnej good governance*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Kość Antoni. 2004. „Współczesne rozumienie prawa naturalnego”. W: *Ecclesia et Status. Księga Jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej Profesora Józefa Krukowskiego*, 151-161. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Kotarbiński Tadeusz. 1985. *Medytacje o życiu godziwym*. Warszawa: Wiedza Powszechna.
- Kozak Artur. 2016. „Kognitywizm”. W: *Wprowadzenie do nauk prawnych. Leksykon tematyczny*, red. Andrzej Bator, 49-50, 69-70. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Krąpiec Mieczysław A. 1963. „Byt i piękno”. *Zeszyty Naukowe KUL* 1: 15-34.
- Krąpiec Mieczysław A. 1975. *Człowiek i prawo naturalne*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Krąpiec Mieczysław A. 1987. „Prawda, dobro i piękno jako wartości humanistyczne”. W: *Wezwani do prawdy i miłosierdzia*, red. Bohdan Bejze, 9-25. Warszawa: Wydawnictwo Sióstr Loretanek.

- Krapiec Mieczysław A. 1993. *Człowiek i prawo naturalne*. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Krapiec Mieczysław A. 1995. „Czy człowiek bez celu?”. *Człowiek w kulturze* 6-7: 5-36.
- Krapiec Mieczysław A. 1997. *By ocalić suwerenność*. Toruń: Wydawnictwo Radio Maryja.
- Kuryłowicz Marek. 1996. „Etyka i prawo w sentencjach rzymskich jurystów”, w: *W kręgu problematyki władzy, państwa i prawa. Księga jubileuszowa w 70-lecie urodzin prof. Henryka Groszyka*, red. Jan Malarczyk, 125-134. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Kuryłowicz Marek. 2011. „Wokół pojęcia „aequitas” w prawie rzymskim”. *Studia Iuridica Lublinensia* 15: 15-27.
- Longchamps Franciszek. 1968. *Z problemów poznania prawa*. Wrocław: Ossolineum.
- Luk’yanets Dmytro. 2017. „Hierarchia i konflikt wartości w prawie administracyjnym”, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, t. 1, Warszawa: Wolters Kluwer.
- Łączkowski Wojciech. 1991. „Prawo publiczne a katolicka nauka społeczna”. W: *Prawo obowiązujące w świetle katolickiej nauki społecznej*, 1-12. Warszawa: Sąd Najwyższy.
- Łączkowski Wojciech. 1993. „Aksjologiczne problemy stosowania prawa”. *Roczniki Nauk Prawnych* 3, 61-70.
- Łączkowski Wojciech. 2003. „Państwo praworządne”. W: *Ius et Veritas*, red. Dariusz Dudek, Anna Janicka, Wojciech Staszewski, 115-122. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Łączkowski Wojciech. 2015. „Granice prawa”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4: 5-10.
- Łętowski Janusz. 1985. *Administracja, prawo, orzecznictwo sądowe*. Wrocław: Ossolineum.
- Łobocki Mieczysław. 1993. „Pedagogika wobec wartości”. W: *Kontestacje pedagogiczne*, red. Bogusław Śliwerski. Kraków: Oficyna Wydawnicza Impuls.
- Łukowski Łukasz i Bartosz Żukowski. 2014. „Zasady tzw. „prawdy materialnej” i „prawdy formalnej”. Analiza logiczno-filozoficzna i przeglądowa”. *Acta Universitatis Lodzianensis Folia Iuridica* 73: 49-61.
- Łysko Marcin. 2009. „Absolutyzm klasyczny”. W: *Nauka administracji*, red. Barbara Kudrycka, B. Guy Peters i

- Patrycja Joanna Suwaj, 81-84. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Malec Jerzy i Dorota Malec. 2003. *Historia administracji i myśli administracyjnej*. Kraków: Wydawnictwo UJ.
- Marks Karol. 1951. *Kapitał*. t. 1, Warszawa: Książka i Wiedza.
- Mazur Stanisław (red.). 2012. *Jaki etos w administracji – służba publiczna, menedżerski profesjonalizm czy przestrzeganie procedur?* Gdańsk: Instytut Badań nad Gospodarką Rynkową.
- Mazur Stanisław (red.). 2015. *Współzarządzanie publiczne*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazur Stanisław (red.). 2016. *Neoweberyzm w zarządzaniu publicznym. Od modelu do paradygmatu?* Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mazurek Franciszek. 2001. *Godność osoby ludzkiej podstawą praw człowieka*. Lublin: Redakcja Wydawnictw Uniwersytetu Lubelskiego.
- Mituś Ambroży. 2017. „Wartości – cele realizowane przez prawo administracyjne”. W: *Aksjologia prawa administracyjnego*. T. I, red. Jan Zimmermann, 101-112. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Morawski Lech. 1993. „Spór o pojęcie państwa prawnego”. *Państwo i Prawo* 11-12: 3-12.
- Morawski Lech. 1999. *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. Warszawa: LexisNexis.
- Morawski Lech. 2003. *Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian*. Warszawa: LexisNexis.
- Muszyński Karol i Paweł Skuczyński. 2020. *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej. Przypadek samorządów zawodowych*. Warszawa: C.H. Beck.
- Nawrot Oktawian. 2013. „Sprawiedliwość”. W: *Filozofia prawa w pytaniach i odpowiedziach*, red. Jerzy Zajadło i Kamila Zeidler, 336-344. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Niedźwiedz Monika. 2017. „Stanowienie prawa w multicyntycznym porządku prawnym – konflikt czy współistnienie wartości”. W: *Aksjologia prawa administracyjnego*. T. I, red. Jan Zimmermann, 378-392. Warszawa: Wolters Kluwer.

- Niewiadomski Zygmunt. 2003. „Czy prawo do dobrej administracji jest pojęciem normatywnym?” W: *Prawo do dobrej administracji. Materiały ze Zjazdu Katedr Prawa i Postępowania Administracyjnego*, red. Z. Niewiadomski, Z. Cieślak, 15-18. Warszawa: UKSW.
- Nowacki Józef i Zbigniew Tobor. 2002. *Wstęp do prawoznawstwa*. Kraków: Zakamycze.
- Nowicki Paweł. 2019. *Aksjologia prawa zamówień publicznych. Pomędzy efektywnością ekonomiczną a instrumentalizacją*, Toruń: TNOiK „Dom Organizatora”.
- Olbromski Cezary J. 2007. „Klasyczny model biurokracji Maxa Webera”. W: *Biurokracja. Fenomen władzy politycznej w strukturach administracyjnych*, red. Krzysztof Zuba, 27-41. Toruń: Adam Marszałek.
- Opalek Kazimierz i Jerzy Wróblewski. 1991. *Prawo. Metodologia. Filozofia. Teoria prawa*. Warszawa: PWN.
- Pałeczki Krzysztof. 2003. *Prawoznawstwo. Zarys wykładu. Prawo w porządku społecznym*. Warszawa: Diffin.
- Peczenik Aleksander. 1995. „Non-Positivist Conception of Law”. W: *Teoria prawa. Filozofia prawa. Współczesne prawo i prawoznawstwo*, 223-248. Toruń: Wydawnictwo UMK.
- Peretiatkowicz Antoni. 1922. „Rada Stanu w Polsce”. *Ruch Prawniczy Ekonomiczny i Socjologiczny* 2: 234-236.
- Peters Brainard Guy. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Kansas: University Press of Kansas.
- Petrażycki Leon. 1925. *O ideale społecznym i odrodzeniu prawa naturalnego*. Tłum. J. Finkelkraut (J. Licki). Warszawa: Księgarnia Leona Idzikowskiego.
- Petrażycki Leon. 1959. *Teoria prawa i państwa w związku z teorią moralności*. Warszawa: PWN.
- Phillips Janet. 1997. *Oxford Wordpower. Słownik angielsko-polski z indeksem polsko-angielskim*, edited by J. Phillips. Oxford: Oxford University Press.
- Piechowiak Marek. 1993. „Arthura Kaufmanna próba przezwyciężenia pozytywizmu prawniczego”. *Studia Prawnicze* 115 (1): 5-21.
- Piechowiak Marek. 2011. „Klasyczna koncepcja osoby jako podstawa pojmowania praw człowieka. Wokół św. Tomasza z Akwinu i Immanuela Kanta propozycji

- ugruntowania godności człowieka”. W: *Prawo naturalne – natura prawa*, red. Piotr Dardziński, Franciszek Longchamps de Bérier i Krzysztof Szczucki, 3-20. Warszawa: C.H. Beck.
- Piechowiak Marek. 2012. *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Piechowiak Marek. 2020. *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*. Warszawa: C.H. Beck.
- Pietrzykowski Tomasz. 2016. *Ludzkie, niezbyt ludzkie. Esej o podmiotowości prawnej i wyzwaniach XXI wieku*. Katowice: Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego.
- Pikuła Łukasz. 2017. „Aksjologiczna spójność Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej ze stanowiska współczesnej filozofii prawa”. W: *Dwadzieścia lata obowiązywania polskiej Konstytucji RP. Polska myśl konstytucyjna a międzynarodowe standardy demokratyczne*, red. Jerzy Jaskiernia i Kamil Spryszak, 728-739. Toruń: Adam Marszałek.
- Pisuliński Jerzy i Julita Zawadzka (red.). 2020. *Aksjologia prawa cywilnego i cywilnoprawna ochrona dóbr*. Warszawa: C.H. Beck.
- Platon. 2002. *Fajdros*. Tłum. Władysław Witwicki. Kęty: Wydawnictwo Antyk.
- Platon. 2010. *Uczta, Polityk, Sofista, Eutryfon*. Tłum. Władysław Witwicki. Warszawa: PWN.
- Popper Karl. 1997. *Nieustanne poszukiwania. Autobiografia intelektualna*, przeł. A. Chmielewski. Kraków: Znak.
- Potrzeszcz Jadwiga. 2005. „Pozytywistyczna a niepozytywistyczna koncepcja prawa”. *Roczniki Nauk Prawnych* 2: 7-37.
- Potrzeszcz Jadwiga. 2007. *Idea prawa w orzecznictwie polskiego Trybunału Konstytucyjnego*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Potrzeszcz Jadwiga. 2009. „Przydatność niepozytywistycznej koncepcji prawa w procesie dochodzenia do słusznego prawa przez Trybunał Konstytucyjny”. *Przegląd Sejmowy* 94 (5): 53-70.
- Potrzeszcz Jadwiga. 2011a. „Filozofia prawa w *Antygonie* Sofoklesa”. W: *Fructus Spiritus est Caritas. Księga*

- Jubileuszowa ofiarowana Księdzu Profesorowi Franciszkowi Drączkowskemu z okazji siedemdziesiątej rocznicy urodzin, czterdziestopięciolecia święceń kapłańskich i trzydziestopięciolecia pracy naukowej*, red. Marcin Wysocki, 909-918. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Potrzeszcz Jadwiga. 2011b. „Zadania współczesnej teorii i filozofii prawa w warunkach akceptacji niepozytywistycznej koncepcji prawa”. W: *Czy koniec teorii prawa?* red. Paweł Jabłoński, 267-273. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Potrzeszcz Jadwiga. 2013. „Immanuela Kanta i Matthiasa Mählmanna próba humanistycznego uzasadnienia godności człowieka” W: *Abiit non obiit*, red. Antoni Dębiński, Piotr Stanisz, Tomasz Barankiewicz i inni, 273-299. Lublin: Wydawnictwo KUL.
- Potrzeszcz Jadwiga. 2015. „Aksjologiczne podstawy stosowania prawa a prawo słuszne”. W: *Zagadnienie stosowania prawa. Perspektywa teoretyczna i dogmatyczna*, red. Wojciech Dziedziak i Bartosz Liżewski, 113-121. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Powałowski Andrzej (red.). 2016. *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*. Warszawa: C.H. Beck.
- Powałowski Andrzej. 2019. „Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego”. W: *Państwo a przedsiębiorca. Aktualne wyzwania*, red. Andrzej Borkowski, i Witold Małecki, 221-231. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Powałowski Andrzej. 2022. „Wartości związane z prawem działalności gospodarczej”. W: *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. Andrzej Powałowski, 55-74. Warszawa: C.H. Beck.
- Promieńska Halina. 2010. „Dobro wspólne, dobro indywidualne i dobro moralne”. W: *Dobro wspólne*, red. Dorota Probuska, 13-33. Kraków: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Pedagogicznego.
- Przywora Bogusław. 2012. *Transformacje ustrojowe polskiej służby cywilnej*. Kraków: Wydawnictwo Uniwersytetu Jagiellońskiego.

- Przywora Bogusław. 2016. „Kształtowanie kadr w administracji publicznej”. W: *System prawa administracyjnego*. T. 13, red. Hubert Izdebski. 49-58. Warszawa: C.H. Beck.
- Przywora Bogusław i Leszek Bielecki. 2017. „O potrzebie modernizacji polskiej służby cywilnej – w poszukiwaniu modelu po 20 latach reform”. *Annales UMCS, sectio G (Ius)* 64 (2): 83-97.
- Pszczyński Mateusz. 2017. „Trzy modele reform administracji publicznej a legitymizacja służby publicznej”. *Annales UMCS, Sectio G (Ius)* 64 (2): 61-70.
- Radbruch Gustav. 1973. *Rechtsphilosophie*. Stuttgart: K.F. Koehler.
- Rawls John. 1994. *Teoria sprawiedliwości*. Warszawa: PWN.
- Ricardo David. 1929. *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*. Tłum. Melania Bornstein-Łychowska. Kraków: Nakład Gebethnera i Wolffa.
- Ricardo David. 1957. *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*. Tłum. Julian Malinak. Warszawa: PWN.
- Romaniuk Paweł. 2019. „Skuteczność zarządzania publicznego w kontekście idei zarządzania humanistycznego w podmiotach administracji publicznej”. *Studia Prawnoustrojowe* 45: 241-251.
- Romanow Zbigniew. 1984. „Teoria wartości Karola Marksa a problemy kształtowania cen w gospodarce socjalistycznej”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 19 (2). 179-184.
- Rostocki Władysław. 2002. *Pięćdziesiąt lat mocy obowiązującej konstytucji kwietniowej. Ustrój władzy państwowej w ustawie zasadniczej i w praktyce*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Ruczkowski Piotr. 2016. „Efektywność w prawie administracyjnym – wybrane zagadnienia”. W: *Granice efektywności prawa. Sposoby osiągania efektywności w prawie*. T. 1, red. Łukasz Pikuła i Hubert Kaczmarczyk, 141-155. Toruń: Adam Marszałek.
- Sajdek Paweł. 2001. „Dobro”, w: *Powszechna encyklopedia filozofii*. T. 2, red. Andrzej Maryniarczyk. 614-628. Lublin: PTTiA.
- Scherwin Richard K. 2011. „Visual Jurisprudence”. *New York Law School Review* 56 (12): 138-165.

- Schlag Pierre. 2002. „The Aesthetics of American Law”. *Harvard Law Review* 115: 1049-1118.
- Seniuk Marcin. 2009. „Prawo do dobrej administracji. Od koncepcji teoretycznej do instytucji prawnej”. *Studia Prawnoustrojowe* 9: 187-198.
- Skóra Agnieszka. 2017. „Zasada prawdy materialnej i prawdy formalnej w postępowaniu administracyjnym. Ujęcie dogmatyczne, logiczne i aksjologiczne”. W: *Aksjologia prawa administracyjnego*. T. I. Red. Jan Zimmermann, 977-986. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Słownik Języka Polskiego PWN*, <https://sjp.pwn.pl/sjp/;2462219> (dostęp: 09.08.2022 r.).
- Słup Paweł. 2017. „Dobro wspólne w Konstytucji III RP”. *Zeszyt Studencki Kół Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM* 7: 213-229.
- Smith Adam. 2015. *Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów*. Tłum. S. Wolff, O. Infeld, Z. Sadowski, t. 1. Warszawa: PWN.
- Sokolewicz Wojciech i Marek Zubik. 2016. *Dobro wspólne. Komentarz do art. 1*. W: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz. Wstęp, art. 1-29*, red. Leszek Garlicki, 54-93. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Spaemann Robert. 1987. „Über den Begriff der Würde des Menschen”. In *Menschenrechte und Menschenwürde*, edited by Ernst-Wolfgang Böckenförde. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Stammler Rudolf. 1923. „The Idea of Justice”. *University of Pennsylvania Law Review and American Law Register* 71 (4): 303-317.
- Staśkiewicz Wiesław. 2010. „Stare i nowe modele legislacji”. W: *Dyskrecjonalność w prawie*, red. Wiesław Staśkiewicz i Tomasz Stawecki, 194-206. Warszawa: Lexis-Nexis.
- Stelmach Jerzy. 2017. „Spór o wartości podstawowe w prawie”. W: *Aksjologia prawa administracyjnego*. T. 1. Red. Jan Zimmermann, 37-43. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Stępień Antoni B. 1989. *Wstęp do filozofii*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Stępień Antoni. B. 1995. *Wstęp do filozofii*. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.

- Stępień Antoni B. 1997. „Aksjologia”. W: *Leksykon Filozofii Klasycznej*, red. Józef Herbut, 23-25. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Stępień Antoni B. 2007. *Wstęp do filozofii*. Wyd. V. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Stępień Mateusz. 2008. *Responsywna administracja publiczna*. Toruń: Adam Marszałek.
- Stępkowski Aleksander. 2003. „Nadużycie prawa a rozwój prawa”. W: *Nadużycie prawa*. Red. Hubert Izdebski i Aleksander Stępkowski, 49-75. Warszawa: Liber.
- Stróżewski Władysław. 1965. „Filozofia wartości”. *Znak* 17 (4): 399-407.
- Stróżewski Władysław. 1997. „Estetyka”. W: *Leksykon filozofii klasycznej*. Red. Józef Herbut. Lublin: Towarzystwo Naukowe KUL.
- Sulmasy Daniel P. 2001. „Four Basic Notions of the Common Good”. *St. John's Law Review* 75: 303-310.
- Szonert Zbigniew. 2005. „Aksjologia służby publicznej oraz stanowienia i stosowania prawa”. *Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa*, rok X (17): 19-39.
- Sztompka Piotr. 2007. *Zaufanie. Fundament społeczeństwa*. Kraków: Wydawnictwo Znak.
- Sztompka Piotr. 2010. *Socjologia zmian społecznych*. Kraków: Znak.
- Tatarkiewicz Władysław. 1978. *Parerga*. Warszawa: PWN.
- Tatarkiewicz Władysław. 1986. *O filozofii i sztuce*. Warszawa: PWN.
- Tatarkiewicz Władysław. 1999. *Historia filozofii*. T. I. Warszawa: PWN.
- Tatarkiewicz Władysław. 2005. *Dzieje sześciu pojęć*. Warszawa: PWN.
- Tokarczyk Roman. 1997. „Sprawiedliwość jako naczelną wartość prawa”. *Państwo i Prawo* 52 (6): 3-20.
- Tokarczyk Roman. 1999. *Historia filozofii prawa w retrospektywie prawa natury*. Białystok: Temida 2.
- Tokarczyk Roman. 2012. *Współczesne kultury prawne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Tokarczyk Roman. 2016. „Sprawiedliwość: próba syntetycznej systematyzacji zagadnień”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 35: 13-50.

- Tokarczyk Roman. 2017. „Synteza teoretycznych i praktycznych treści słuszności”. W: *Słuszność w prawie. Teoria i praktyka*. Red. Łukasz Pikuła, Hubert Kaczmarski i Krzysztof Sielski, 11-17. Toruń: Wydawnictwo Adam Marszałek.
- Tokarczyk Roman. 2017. *Podstawy prawoznawstwa, teorii i filozofii prawa. Reinterpretacja krytyczna*. Sosnowiec: Wydawnictwo Humanitas.
- Trzeciński Janusz. 2005. „Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. W: *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich*, red. Jerzy Góral, Roman Hauser i Janusz Trzeciński, Warszawa: Naczelny Sąd Administracyjny.
- Utz Arthur. 2010. „Prawo naturalne jako pojęcie zbiorcze niepozytywistycznych teorii prawa”, tłum. Antoni Kość i Jadwiga Potrzeszcz, *Roczniki Nauk Prawnych* 20 (1): 63-77.
- Weinberger Ota. 1985. „Wartość, wartościowanie i doświadczenie wartości w argumentacji prawniczej”. *Studia Prawnicze* 3-4: 269-286.
- Wessel Leonard. P. 1972. „Alexander Baumgarten’s Contribution to the Development of Aesthetics”. *Journal of Aesthetic and Art Criticism* 30: 333-342.
- Winczorek Piotr. 1994. „Uwagi o aksjologicznych aspektach działalności legislacyjnej w dziedzinie prawa publicznego (konstytucyjnego) w Polsce”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 4: 53-59.
- Winczorek Piotr. 1995. *Prawo i polityka w czasach przemian*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Winczorek Piotr. 1996. „Nowa konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Problem aksjologii”. *Przegląd Sejmowy* 16 (4): 9-19.
- Winczorek Piotr. 1999. „Problem prawa naturalnego w dyskusjach konstytucyjnych”. W: *Powrót do prawa ponadstawowego*. Red. Maria Szyszkowska, 131-137. Warszawa: Interlibro.
- Wołczyński Andrzej. 1975. „Etienne Gilsona koncepcja sztuki”. *Roczniki Filozoficzne* 23 (1): 139-158.
- Wronkowska Sławomira i Maciej Zieliński. 2021. *Komentarz do zasad techniki prawodawczej*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.

- Wronkowska Sławomira i Zygmunt Ziemiński. 1997. *Zarys teorii prawa*. Poznań: Ars boni et aequi.
- Wronkowska Sławomira. 2006. „Kilka uwag o odpowiedzialności za prawa”. W: *Ochrona strony słabszej stosunku prawnego. Księga jubileuszowa ofiarowana profesorowi Adamowi Zielińskiemu*, red. Maria Boratyńska, 29-37. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Wronkowska Sławomira. 2006. „Tworzenie prawa w Polsce – ocena i proponowane kierunki zmian. Raport Rady Legislacyjnej przy Prezesie Rady Ministrów”. *Przegląd Legislacyjny* 53 (1): 7-22.
- Wronkowska Sławomira. 2007. „O stanowieniu i ogłaszaniu prawa oraz o kulturze prawnej”. *Państwo i Prawo* 62 (4): 3-15.
- Wrzosek Stanisław. 2021. „Nauka administracji jako subdyscyplina łącząca nauki prawne i nauki o zarządzaniu”. *Studia Prawnicze KUL* 87 (3): 197-212.
- Wyrzykowski Mirosław. 1986. *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego.
- Wyszyński Stefan. 1990. *Nauczanie społeczne 1946-1981*. Warszawa: Ośrodek Dokumentacji i Studiów Społecznych.
- Zajadło Jerzy i Kamil Zeidler (red.). 2013. *Filozofia prawa w pytaniach i odpowiedziach*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zajadło Jerzy. 2000. „Formuła Radbrucha a paradygmat niepozytywistycznej teorii prawa”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 7: 683-697.
- Zajadło Jerzy. 2001. *Formuła Radbrucha. Filozofia prawa na granicy pozytywizmu prawnego i prawa natury*. Gdańsk: Arche.
- Zajadło Jerzy. 2002. „Normatywnoprawne funkcje pojęcia «przyrodzona i niezbywalna godność człowieka» (Na marginesie art. 30 Konstytucji RP)”. W: *Ochrona człowieka w świetle praw Rzeczypospolitej Polskiej*, 482-489. Olsztyn: Wydawnictwo UWM.
- Zajadło Jerzy. 2007a. „Filozofia a nauki prawne – słowo wstępne”. *Gdańskie Studia Prawnicze* 18: 7-11.
- Zajadło Jerzy. 2007b. *Dziedzictwo przeszłości – portret filozofa, prawnika, polityka i humanisty*. Gdańsk: Arche.

- Zajadło Jerzy. 2008. *Po co prawnikom filozofia prawa?* Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zajadło Jerzy 2016. „Estetyka prawa – zapomniany piąty człon filozofii prawa”. *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny* 78 (4): 17-30.
- Zajadło Jerzy. 2019. „Jaka aksjologia praw człowieka”. *Państwo i Prawo* 11: 3-29.
- Zajęcki Maurycy. 2017. *Aksjologiczna interpretacja prawa (studium z metodologii i teorii prawa)*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Semper.
- Zdyb Marian. 1993. *Istota decyzji*. Lublin: Wydawnictwo UMCS.
- Zdyb Marian. 1998. *Publiczne prawo gospodarcze*. Kraków: Zakamycze.
- Zdyb Marian. 1999. „Drogi i bezdroża państwa prawnego”. W: *Konstytucja, ustrój, system finansowy państwa*, red. Teresa Dębowska-Romanowska, Adam Jankiewicz, 197-233. Warszawa: Wydawnictwo Trybunału Konstytucyjnego.
- Zdyb Marian. 2001. „Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP”. W: *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. Ferdynand Rymarz i Adam Jankiewicz, 190-202. Warszawa: Biuro Trybunału Konstytucyjnego.
- Zdyb Marian. 2009. „Kryzys gospodarczy czy kryzys zaufania do państwa i prawa”. W: *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana profesorowi Janowi Bociowi*, red. Jerzy Supernat, 795-810. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Zdyb Marian. 2018. „Dysfunkcjonalność prawa gospodarczego w kontekście kształtowania ładu publicznego w Polsce”. W: *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, red. Marian Zdyb, Emil Kruk i Grzegorz Lubeńczuk, 1-24. Warszawa: C.H. Beck.
- Zeidler Kamil. 2018. *Estetyka prawa*. Gdańsk: Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego.
- Ziemiński Zygmunt. 1959. „Kilka tez do dyskusji o moralności i prawie”. *Państwo i Prawo* 11: 787-798.

- Ziemiński Zygmunt. 1990. *Wstęp do aksjologii dla prawników*. Warszawa: Wydawnictwo Prawnicze.
- Ziemiński Zygmunt. 1992. *O pojmowaniu sprawiedliwości*. Lublin: Daimonion.
- Ziemiński Zygmunt. 1993. *Wartości konstytucyjne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Ziemiński Zygmunt. 1996. *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe.
- Zimmermann Jan. 2013. *Aksjomaty prawa administracyjnego*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zimmermann Jan. 2015. *Wartości w prawie administracyjnym*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zimmermann Jan. 2016. *Prawo administracyjne*. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zimmermann Jan (red.). 2017. *Aksjologia prawa administracyjnego*. T. I-II. Warszawa: Wolters Kluwer.
- Zirk Sadowski Marek. 2000. *Wprowadzenie do filozofii prawa*. Kraków: Zakamycze.
- Zirk Sadowski Marek. 2013. „Tożsamość kulturowa w wykładni i stosowaniu prawa administracyjnego”. *Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna* 2 (2): 134-151.
- Żelazny Mirosław. 2009. *Estetyka filozoficzna*. Toruń: Wydawnictwo Naukowe UMK.

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP im. KEN

Aksjologia prawa administracyjnego – aspekty dogmatyczne

1. Uwagi wstępne

1.1. Rozwój nowoczesnego prawa administracyjnego, a w ślad za nim nauki prawa administracyjnego, nastąpił w wieku XIX, wraz z rozwojem koncepcji państwa prawa. To właśnie w XIX wieku przed nauką prawa zaczęto stawiać inne niż dotychczas zadania: rozstrzyganie konfliktów interesów, wprowadzanie ładu przestrzennego, analizę języka prawa itd.³⁰⁹. Dotyczyło to także nauki prawa administracyjnego. Już u zarania nowoczesnego prawa administracyjnego zostało ono przesiąknięte pozytywistycznym sposobem rozumienia prawa i uprawiania nauki prawa. To właśnie wówczas pojęcie sztuki prawa straciło na znaczeniu i zaczęto mówić o nauce prawa. Nie było więc miejsca na uprawianie dotychczasowej sztuki prawa (sztuka mówienia o tym, co sprawiedliwe)³¹⁰. Jest to więc jeden z powodów, dla których problematyka wartości znajduje się niejako na uboczu nauki prawa administracyjnego.

1.2. Od pewnego czasu przedstawiciele nauki prawa administracyjnego zintensyfikowali swoje wysiłki badawcze w zakresie badań nad aksjologią prawa administracyjnego. Powstało wiele prac naukowych. Problem aksjologii prawa administracyjnego omawia się jako jeden z elementów części ogólnej prawa administracyjnego. Ponadto, analizując konkretne rozwiązania prawne materialnego prawa administracyjnego, omawia się

³⁰⁹ J. Hervada, *Prawo naturalne. Wprowadzenie*, Kraków 2011, s. 10.

³¹⁰ Tamże.

wartości składające się na daną dziedzinę (np. ład przestrzenny, trzeźwość, bezpieczeństwo itd.).

Jak się wydaje, problematyka wartości umiejscawiana jest niejako z boku innych rozważań. Problemy aksjologiczne uznawane są za istotne, jednak stanowią pewien dodatkowy element. Główny nacisk kładzie się na interpretację prawa. Wykładnia prawa odgrywa główną rolę, a wartości są tylko jej elementem – o wartościach mówi się w kontekście przydatności dla wykładni prawa. Pozytywistyczna analiza prawa ma więc podstawowe znaczenie.

W nauce prawa administracyjnego, opierając się na pracach Cz. Martyniaka, próbowano administrację publiczną opisać w kontekście prawa naturalnego³¹¹. Autorka wskazała jednak tylko, iż w dorobku Cz. Martyniaka odnajdziemy zagadnienia jedynie pośrednio odnoszące się do administracji publicznej. Na pewno do takich należy kwestia charakteru społecznego ustawy naturalnej, analizowana trójaspektowo: od strony bytu społecznego, dobra powszechnego i cnót osobistych³¹². Autorka dokonała jedynie analizy pojęcia administracji publicznej, dobra publicznego oraz pracowników administracji.

1.3. Perspektywa prawnonaturalna stanowić ma podstawę istnienia systemu prawa, w tym prawa administracyjnego. Znaczenie wartości wynikających z prawa naturalnego jest więc niebagatelnie i znacznie większe, niż wynika to z roli, jaką wartościom chcą przypisać przedstawiciele pozytywizmu prawnego. Uzasadnienie aksjologiczne w formie prawa naturalnego nie jest niczym nadzwyczajnym, ale ma charakter obligatoryjny, gdyż odnosi się do całego systemu prawa, stanowiąc jego przyczynę. Sztuka prawa to jednocześnie sztuka prawa naturalnego i sztuka prawa pozytywnego. Uwagi te odnoszą się także do prawa administracyjnego.

³¹¹ A. Szadok-Bratuń, *Czy prawo naturalne wiąże administrację publiczną? Uwagi wprowadzające*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 465-479.

³¹² Tamże, s. 473.

2. Pojęcie administracji publicznej

2.1. Przed dalszymi rozważaniami dotyczącymi prawa administracyjnego wyjaśnienia wymaga pojęcie administracji publicznej, albowiem prawo administracyjne w tradycyjnym ujęciu przyjmowanym w nauce prawa administracyjnego jest prawem, które normuje administrację publiczną, reguluje działalność administracyjną (administrację w sensie przedmiotowym)³¹³.

2.2. Administracja publiczna to jedna z form bytu społecznego³¹⁴. Może być ona rozumiana nie tylko jako system różnych podmiotów (nie tylko organów administracji publicznej, ale także innych), nakierowanych na realizację interesu publicznego/dobra wspólnego (znaczenie organizacyjne lub podmiotowe), ale można ją traktować jako działalność państwa lub samorządu terytorialnego, a także innych podmiotów, nakierowaną na wykonywanie funkcji publicznych (znaczenie funkcjonalne, przedmiotowe). Zaznaczyć jednak należy, że obecnie granica między administracją publiczną a administracją prywatną nie jest jasno określona, ponieważ administracja prywatna może również wykonywać pewne zadania publiczne powierzone w drodze ustawy albo wykonywane na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji publicznej.

Wielość podmiotów tworzących administrację publiczną spowodowała, że wyróżnia się tzw. administrację bezpośrednią, którą stanowią państwowe organy administracji publicznej oraz administrację pośrednią, którą stanowią te podmioty, które są w sensie prawnym samodzielne i które posiadają odrębną od państwa osobowość prawną, np. samorząd (w tym terytorialny), szkoły wyższe itd.³¹⁵.

Jednak ściśle określenie organu administracji publicznej jest konieczne z uwagi na to, by nie tracić z punktu widzenia celu państwa, który organy realizują. Przy zbyt dużym rozmyciu się administracji publicznej nie będzie łatwo taki cel osiągnąć. Dążyć zatem należy do dużej precyzji, a przy ustalaniu organów administracji publicznej stosować wąską wykładnię. Zaś

³¹³ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 37.

³¹⁴ A. Szadok-Bratuń, op. cit., s. 473.

³¹⁵ J. Supernat, *Pojęcie administracji publicznej*, PPP 2007, nr 12, s. 13.

w nauce prawa administracyjnego konieczne jest podtrzymanie klasycznej definicji administracji publicznej, uzupełnionej o nowe elementy. Można zaproponować nazwę „administracja publiczna w ujęciu personalno-reifikacyjnym”³¹⁶; odpowiada ona klasycznej formule administracji w ujęciu podmiotowo-przedmiotowym. Jedną z takich definicji zaproponowali H. Izdebski i M. Kulesza: „przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności i przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych, prowadzonych na rzecz realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych prawem formach”³¹⁷. Definicja ta ma w dużej mierze charakter pozytywistyczny. Właśnie obecnie klasyczne funkcje organizatorskie i wykonawcze występujące w definicji administracji publicznej uzupełniać należy o działalność administracji na rzecz dobra wspólnego czy też interesu prawnego. Dobro wspólne czy interes publiczny stają się tym pojęciem, które agreguje działalność współczesnej administracji w ramach państwa oraz integracji europejskiej i współpracy międzynarodowej³¹⁸.

2.3. Z punktu widzenia prawa naturalnego zwrócić uwagę należy na inny aspekt: człowiek jako istota społeczna powinien żyć w grupach uporządkowanych i zorganizowanych. Porządek i organizacja grupy społecznej są zapewniane przez władzę³¹⁹, a więc przez państwo i działającą w jego imieniu administrację publiczną. Cechy społeczności państwowej u Cz. Martyniaka to człowiek, rozum, organizacja, władza, prawo, dobro³²⁰. Takie cechy odnajduje A. Szadok-Bratuń w koncepcji administracji inteligentnej³²¹, kierującej się zasadami logiki, racjonalności, słuszności itd. Koncepcja administracji inteligentnej zakłada, iż administracja taka zna możliwości swego ulepszenia, zaś

³¹⁶ A. Szadok-Bratuń, op. cit., s. 473.

³¹⁷ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93.

³¹⁸ Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, tom 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010, s. 59.

³¹⁹ Cz. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, w: *Dzieła*, Lublin 2006, s. 342.

³²⁰ Szadok Bratuń, op. cit., s. 473.

³²¹ Tamże, s. 473-474.

jednym z celów jej działania jest prowadzenie takiej działalności publicznej, w której pierwiastek inteligencji przyczyniłby się do coraz głębszego poszanowania administracji jako przedsięwzięcia korzystnego dla obywateli i dla obywateli niezbędnego, a w dodatku słusznego i sprawiedliwego³²².

2.4. Państwo ma charakter naturalny, a zatem uznać należy istnienie prawa pozytywnego opatrzonego przymusem³²³. Zresztą możliwość stosowania władztwa administracyjnego to jedna z cech administracji publicznej. Przymus mogą stosować organy administracji publicznej. Jest on widoczny m.in. w funkcji reglamentacyjno-porządkowej administracji publicznej, która polega na tym, że administracja w celu realizacji interesu publicznego/dobra wspólnego i zachowania szeroko pojętego porządku publicznego może wydawać nakazy, zakazy i pozwolenia, co następuje na ogół poprzez zastosowanie środków władczych (decyzji administracyjnych) – pojęcie porządku publicznego rozumieć jednak należy szeroko; przez pojęcie to rozumieć należy nie tylko sytuację, w której dochodzi do naruszeń praw obywateli i innych osób poprzez np. przestępstwa czy wykroczenia (a nad porządkiem w tym zakresie czuwają organy należące do tzw. policji administracyjnej, o czym niżej), ale również inne sytuacje wpływające na szeroko pojęty ład społeczny, gospodarczy, polityczny itd. Dlatego też działaniami reglamentacyjno-porządkowymi są te, które dotyczą np. ścisłego ustalenia zasad sprzedaży napojów alkoholowych (powszechnie znane są skutki spożywania alkoholu – także te społeczne); działaniami w zakresie reglamentacyjno-porządkowym są również te, które dotyczą przyznawania uprawnień do kierowania pojazdami – zadaniem organów administracji jest ich przyznanie tym osobom, które dają gwarancję prawidłowego prowadzenia pojazdów.

Funkcja reglamentacyjno-porządkowa polega na tym, że administracja w celu realizacji interesu publicznego/dobra wspólnego i zachowania szeroko pojętego porządku publicznego może wydawać nakazy, zakazy i pozwolenia, co następuje na ogół poprzez zastosowanie środków władczych (decyzji administracyjnych), skierowanych do konkretnego adresata, w tym

³²² J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, w: *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 361.

³²³ Cz. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa...*, s. 342.

do jednostki ludzkiej. W postępowaniu poprzedzającym wydanie tych nakazów, zakazów i pozwoleń administracja publiczna ma badać, czy adresatowi należne są określone uprawnienia czy też obowiązki. Jeżeli zatem w postępowaniu tym ustalone zostanie, że tym, co należy się jednostce, jest kara/sankcja (np. za wycięcie drzewa bez zezwolenia), wówczas należy ją – w drodze decyzji – nałożyć. Kara/sankcja jest tym, co należne jednostce za jej zachowanie naruszające normę prawną. Klasyczne pojęcie stosunku administracyjnoprawnego jest więc tutaj pomocne – chodzi o relację między relacją między organem (organami) administracji publicznej a obywatelami (stosunki zewnętrzne) lub tylko między organami administracji publicznej (stosunki wewnętrzne), oparte na przepisach prawa administracyjnego. Jednak w celu zapewnienia porządku publicznego oraz realizując dobro wspólne nie można zapominać o perspektywie wspólnotowej – stosunki administracyjno-prawne między ściśle określonymi podmiotami oddziałują „na zewnątrz”, wykraczają poza strony tego stosunku (co jest widoczne np. w przypadku pozwolenia budowlanego czy też zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych).

3. Pojęcie prawa administracyjnego

3.1. Prawo ludzkie (*lex humana*) rozumie św. Tomasz jako rozrządzenie rozumu dla dobra wspólnego przez prawowitą władzę wydane i ogłoszone. „Ludzka” ustawa rządzi zatem czynnościami ludzkimi w celu zrealizowania dobra powszechnego³²⁴, przy czym Martyniakowe „dobra powszechna” to dobro wspólne”.

Obecnie w literaturze można spotkać definicje, które częściowo odpowiadają powyższym wymogom; np.: „prawo administracyjne jest to uporządkowany zbiór norm prawnych, których racją obowiązywania jest bezpośrednia realizacja przez podmioty administrujące wartości wyróżnionych ze względu na dobro wspólne” (Z. Cieślak, w: *Prawo administracyjne*, red.

³²⁴ Cz. Martyniak, *Obiektywna podstawa prawa według św. Tomasza z Akwinu*, w: Cz. Martyniak, *Dziela*, Lublin 2006, s. 35.

Z. Niewiadomski, Warszawa 2013, s. 55). Definicja ta, osadzona w pozytywizmie jest jednak otwarta także na pozapozytywne elementy.

3.2. Ustawa wiąże czynności ludzkie. Czynnościom tym należy nadać pewną regułę, czyli przypisać pewien kierunek, a następnie można im nakreślić pewne granice, co oznacza wyznaczenie im pewnej miary (*regula et mensura*)³²⁵. Istotne jest to, że prawo ma przyczyniać się do rozumnej zmiany rzeczywistości; na tym może polegać takie nakierowanie. Element ten widoczny powinien być także w definicji prawa administracyjnego; powinna się w niej więc wybijać pierwsza zasada prawa naturalnego: „dobro należy czynić i poszukiwać, a unikać zła” odnosząca się do ustawy naturalnej. Ustawa naturalna to „zbiór norm racjonalnych, które wyrażają porządek naturalnych skłonności lub dążeń ku celom właściwym dla bytu ludzkiego, porządku cechującego człowieka jako osobę”³²⁶.

Prawo administracyjne służy dobru człowieka, co „można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. Wszystko inne – struktury administracyjne, związki między tymi strukturami, kompetencje, formy działania, wszelka reglamentacja itd. – służy temu jednemu celowi”³²⁷. Jak jednak zostanie poniżej wskazane, także element wspólnotowy nie jest (nie powinien być) obcy prawu administracyjnemu.

3.3. Działania, polegające na czynieniu dobra, trzeba jednak w przypadku określonych bytów społecznych, w tym administracji publicznej, odpowiednio nakierować. Zadanie to należy do prawa pozytywnego. Prawo administracyjne potraktować można jako ideę porządku. Twórca takiego podejścia – E. Schmidt-Aßmann wskazał, że prawo to jest czymś więcej niż tylko dyscypliną akademicką, która luźno łączy formy prawne, postępowanie administracyjne, ustrój itd. Prawo to stanowi ideę porządku, która powinna przyczyniać się do tego, żeby wciąż na nowo badać większe powiązania, przebieg linii rozwoju i adekwatność dotyczącą przyporządkowania poszczególnych

³²⁵ Tamże, s. 25.

³²⁶ J. Hervada, op. cit., s. 132.

³²⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 572.

instytucji prawnych³²⁸. Prawo administracyjne rozumiane jako idea porządku jest nie tylko kanonem znanych reguł prawnych i instytucji prawnych, lecz raczej miejscem i zleceniem ciągłej refleksji oraz tworzenia systemu. Zaś zadaniem dogmatyki jest doskonalenie prawa w sposób wykraczający poza poszczególne przypadki³²⁹. Związane są z tym koncepcje sterowania. Prawo ma realizować ideę porządku. Żeby utrzymać ten porządek, należy ciągle badać nowe powiązania, linie rozwoju i adekwatności przyporządkowań³³⁰.

Można, za J. Finnisem, zaproponować, by prawo administracyjne służyło zmianom rzeczywistości, ale zmianom dokonywanym rozumnie. U J. Finnisa bowiem prawo (w ogóle) powinniśmy interpretować jako racjonalne i uporządkowane narzędzie przekształcania rzeczywistości zgodnie z ustalonymi i pożądanymi celami³³¹. Uwagi te odnieść można także do prawa administracyjnego. Zauważyć zresztą należy, że już w pierwszym polskim podręczniku do prawa administracyjnego było ono w ścisłym znaczeniu „systematem przepisów prawnych, za pomocą których państwo tworzy warunki wszechstronnego rozwoju społeczeństwa”³³².

3.4. Prawo administracyjne powinno łączyć w sobie zarówno aspekty naturalne, jak i pozytywne. By to uczynić, należy wyjść poza utarty schemat, według którego obecnie przedstawiany jest wykład prawa administracyjnego. Należy znaleźć nową „matrycę” i wtłoczyć w nią aspekty naturalne i pozytywne. Taką matrycę znaleźć można w encyklice Jana XXIII *Pacem in terris*. Punktem wyjścia jest tu idea porządku, zarówno w człowieku, jak i w stosunkach społecznych. Stosunki łączące poszczególnych ludzi z ich społecznościami państwowymi (a więc także z administracją publiczną, która działa w ramach państwa) rządzić

³²⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 1.

³²⁹ Tamże, s. 6.

³³⁰ J. Zimmermann, op. cit., s. 46-47.

³³¹ P. Kantor-Kozdrowicki, *Prakseologia prawa w pracach Lona L. Fullera i Johna Finnisa*, *Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny*, rok LXXX, zeszyt 4 z 2018 r., s. 126.

³³² A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, tom I, Warszawa 1880, s. 19.

powinny się prawami określonymi w naturze ludzkiej³³³. Społeczność państwowa działa zaś poprzez administrację publiczną. Te prawa określone w naturze ludzkiej są podstawą najpierw dla regulowania współżycia ludzi, następnie dla ustalania zasad układu stosunków między obywatelami a władzami publicznymi w każdym kraju, dalej dla ułożenia wzajemnych kontaktów między państwami, wreszcie dla wytyczenia zasad współżycia poszczególnych ludzi i państw ze społecznością wszystkich narodów, której zorganizowania domaga się usilnie wspólne dobro wszystkich ludzi³³⁴. Z perspektywy prawa administracyjnego istotne są dwie części. Pierwsza część dotyczy więc człowieka oraz „porządku między ludźmi”. Druga zaś relacji między jednostkami, a także między jednostkami a organami administracji publicznej, przy czym w tym drugim układzie jednostka to obywatel, a więc podmiot podległy władzy państwa.

4. Człowiek. Stosunki między ludźmi

4.1. Człowiek jest istotą społeczną dążącą do zbliżenia z innymi istotami. Z tego też powodu pojęcie wspólnoty jest tu istotne. Wspólnoty te mogą być tak rozwinięte jak państwo, ale człowiek może tworzyć wspólnoty mniejsze. Typowe dla J. Finnis'a ujęcie kooperacji może posłużyć do określenia istnienia wspólnoty: grupa, niezależnie od tego, czy będzie to drużyna, klub, towarzystwo, przedsiębiorstwo, korporacja istnieje wszędzie tam, gdzie przez dłuższy czas pewna liczba osób koordynuje swoje działania, nadając im postać interakcji i mając na widoku wspólny cel³³⁵. Takie mniejsze wspólnoty muszą być także przedmiotem zainteresowania prawa administracyjnego.

Jednak każde współżycie ludzi – niezależnie od tego, czy w większej czy mniejszej wspólnotcie, „aby było dobrze zorganizowane i rozwijało się pomyślnie, musi opierać się na podstawowej zasadzie, że każdy człowiek jest osobą, to znaczy istotą obdarzoną rozumem i wolną wolą, wskutek czego ma prawa

³³³ Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 6.

³³⁴ Tamże, nr 7.

³³⁵ J. Finnis, op. cit., s. 170-171.

i obowiązki wyływające bezpośrednio i równocześnie z własnej jego natury. A ponieważ są one powszechne i nienaruszalne, dlatego nie można się ich w żaden sposób wyrzec³³⁶.

4.2. W tym kontekście należy umieścić pojęcie godności człowieka oraz przysługujących mu praw. Prawa te są niezbywalne, bo wynikają z samego człowieczeństwa każdej ludzkiej osoby. Na godność człowieka składa się kilka elementów. Jednym z tych elementów jest to, iż źródłem godności jest prawo naturalne, a nie prawo stanowione. Wszelkie unormowania prawa pozytywnego muszą szanować tę zasadę, a jeżeli popadają z nią w kolizję, to tracą przymiot legitymizmu³³⁷. Jest to istotne także w prawie administracyjnym; administracja publiczna także wydaje akty stanowienia prawa. Muszą one respektować godność człowieka. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na wykraczaniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Jednak zasada godności człowieka, mająca rangę suprakonstytucyjną³³⁸, nie pozwala organom administracji publicznej (w tym organom samorządu terytorialnego) na tworzenie prawa popadającego z nią w kolizję.

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30 Konstytucji RP). Te wolności i prawa człowieka zawarte są w rozdziale II Konstytucji RP.

Te wolności i prawa człowieka nie mogą być rozumiane indywidualistycznie, w perspektywie pojedynczej jednostki, lecz także w kategorii dobra wspólnego, do realizacji którego zobowiązana jest administracja publiczna. Uprawnienia władzy (organów administracji publicznej) nie mogą być rozumiane inaczej, jak tylko na zasadzie poszanowania obiektywnych i nienaruszalnych praw człowieka. Tylko wówczas bowiem dobro wspólne, któremu służy w państwie władza (w tym organy

³³⁶ Jan XIII, *Pacem in terris*, nr 9.

³³⁷ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 109.

³³⁸ Tamże.

administracji publicznej), jest w pełni urzeczywistniane, kiedy wszyscy obywatele mają pewność swoich praw. Bez tego musi dochodzić do rozbicia społeczeństwa, do przeciwstawiania się obywateli władzy albo też do sytuacji ucisku, zastraszenia, zniewolenia, terroru. Tak więc zasada praw człowieka sięga głęboko w dziedzinę wielorako rozumianej sprawiedliwości społecznej i staje się podstawowym jej sprawdzianem w życiu organizmów politycznych³³⁹. Widać zatem, że indywidualny wymiar człowieka ma ścisły związek ze wspólnotowością.

4.3. Wzmocnienie pozycji jednostki nastąpiło także poprzez przyjęcie przez ustawodawcę pozytywnej konstrukcji publicznych praw podmiotowych; zmieniło to „reguły gry” w relacjach państwo-jednostka. Jednostka przestaje być podmiotem, który może jedynie prosić administrację o zrealizowanie uprawnień, jakie w świetle ustawy jej przysługują, lecz ma do dyspozycji instrument w postaci prawnego roszczenia, przy pomocy którego może wymusić na administracji wykonanie tego, co pozostaje w zakresie jej uprawnień.

Publicznego prawa podmiotowego nie można utożsamiać z interesem prawnym, który daje jedynie prawo do tego, aby jednostka na drodze postępowania administracyjnego uzyskała rozstrzygnięcie o przysługujących jej prawach czy obowiązkach. Interes prawny daje jedynie prawo do procesu, podczas gdy publiczne prawo podmiotowe gwarantuje przyznanie określonego prawa. Kryterium rozróżniającym interes prawny od publicznego prawa podmiotowego jest stopień ukształtowania sytuacji prawnej jednostki przez normę prawa: publiczne prawo podmiotowe powinno być na tyle skonkretyzowane, aby jego dochodzenie było możliwe w drodze zindywidualizowanego środka prawnego.

4.4. Godność człowieka, wynikające z niej wolności i prawa, a także publiczne prawa podmiotowe powinny mieć zapewnioną ochronę; osoba ludzka posiada prawo do słusznej obrony swych praw i do obrony skutecznej, równej dla wszystkich i zgodnej z prawdziwymi zasadami sprawiedliwości³⁴⁰. Taką ochronę

³³⁹ Jan Paweł II, *Redemptor hominis*, nr 17.

³⁴⁰ Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 27.

w szerokim wymiarze zapewnia sąd administracyjny, a także organy kontroli, np. Rzecznik Praw Obywatelskich.

4.5. Kontrola sądowa to sprawowanie sztuki sprawiedliwości. Zadanie sędziego polega na wypowiedzeniu i ustaleniu, co każdej ze stron sporu (sporu między organem a obywatelem) się należy. Dokonując wykładni, sędzia określa, co uczestnicy sporu lub jeden z nich mają obowiązek lub prawo czynić, czy też jakie przysługują im dobra: mówi zatem każdej ze stron, co jej się należy³⁴¹. Uwagi te odnieść należy także do sporu w sprawach sądownoadministracyjnych. Sądownictwo administracyjne pełni obecnie funkcję najważniejszego gwaranta praworządności w państwie, a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola pozostaje najskuteczniejszym środkiem kontroli zapewniającym poszanowanie praw podmiotowych jednostki w jej relacjach z organami administracji³⁴².

4.6. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich wskazuje, że w sprawach dotyczących ochrony wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy nie nastąpiło naruszenie prawa, ale również innych wartości wysoko cenionych. Ustawa wskazuje tu zgodność działalności organów władzy publicznej z prawem, a także takie wartości, jakie wyrażone są jako zasady współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 u.r.p.o.).

W literaturze prawniczej omawiane wartości traktuje się jako kryteria działania Rzecznika Praw Obywatelskich. M. Szubiakowski, omawiając art. 208 Konstytucji RP, wskazujący na podstawowe zadanie Rzecznika w zakresie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, podaje, że regulacja ustawowa uzupełnia normę art. 208 Konstytucji RP o dwa dodatkowe kryteria działania Rzecznika: możliwość badania spraw na podstawie zasad współżycia społecznego i sprawiedliwości społecznej³⁴³. Kryteria te określone są w art. 1 ust. 3 u.r.p.o., który stanowi, że

³⁴¹ J. Hervada, op. cit., s. 11.

³⁴² M. Sieniuc, *Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, tom II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 45.

³⁴³ M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2017, s. 309.

„w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej”. Zadaniem Rzecznika jest zatem ochrona wolności i praw człowieka i obywatela. Organy, organizacje i instytucje, zachowując się wobec osób (podmiotów) zewnętrznym w określony sposób (poprzez działanie lub zaniechanie), działają w ramach swoich uprawnień i kompetencji. Są przy tym obowiązane do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela. W postępowaniu kontrolnym Rzecznik bada, czy te działania/zaniechania nie spowodowały naruszenia prawa, naruszenia zasad współżycia społecznego, naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej. Wyrażone w art. 5 k.c. „zasady współżycia społecznego” nie mają odniesienia do prawa administracyjnego. Natomiast sprawiedliwość społeczna w polskiej Konstytucji z 1997 r. wskazana została jako element demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a więc zasada, która powinna być uwzględniana także w działalności organów administracji publicznej. Musi być ona pojmowana nie tylko w aspekcie socjalnym, ale również należy ją rozumieć jako społeczne poczucie sprawiedliwości, na co wskazuje się w orzecznictwie sądowym: „zasada sprawiedliwości społecznej pojmowana nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym, lecz odnoszona również do społecznego poczucia sprawiedliwości, które w demokratycznym państwie prawnym nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane³⁴⁴. Zygmunt Ziemiński wskazuje, że E. Łętowska i T. Zieliński trzymali się stanowiska pozytywizmu prawniczego, jednak nie nadmiernie formalistycznego, pozytywizmu uwzględniającego aksjologiczne przesłanki podejmowanych rozstrzygnięć prawnych, wszakże w takim zakresie, w jakim przesłanek tych można się doszukać w sformułowaniach prawa pozytywnego. E. Łętowska określała to stanowisko mianem „legalizmu aksjologicznego”³⁴⁵.

³⁴⁴ Wyrok NSA z dnia 12 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 328/16. Por. także: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 1065/16.

³⁴⁵ Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 73.

5. Stosunki między jednostkami (obywatelami) a organami władzy publicznej (w tym organami administracji publicznej)

5.1. Stosunki między jednostkami (obywatelami) a organami władzy publicznej (w tym organami administracji publicznej) obejmują szereg różnych problemów – chodzi zarówno o kwestie organizacji i funkcjonowania samej administracji, jak i problem właściwego ustalenia relacji między organami administracji publicznej a osobami trzecimi.

5.2. Ostatnimi czasy relacje między organami administracji publicznej a podmiotami zewnętrznymi wyjaśniane są pojęciem dobrej administracji, które dotyczy standardów jakości administracji (jej działania oraz organizacji) określonych w przepisach prawa. Prawo do dobrej administracji (a więc prawo w znaczeniu podmiotowym) odnosi się zatem do uprawnienia jednostki (jej prawa podmiotowego o charakterze publicznym) do żądania od organów administracji publicznej działania oczekiwanego oraz zgodnego z zasadami przejrzystości i uczciwości. Jednym z wielu aktów odnoszących się do prawa do dobrej administracji jest uchwalony przez Parlament Europejski w dniu 6 września 2001 r. Europejski Kodeks Dobrej Administracji (EKDA), lub inaczej: Europejski Kodeks Dobrej Praktyki Administracyjnej. Dokument ten stosowany być powinien przez urzędników organów i instytucji Unii Europejskiej. Niemniej w literaturze wskazuje się, że „można traktować Kodeks Dobrej Administracji jako zbiór standardów przydatnych także poza granicami Unii do oceny funkcjonowania administracji. Nie ma żadnych powodów przemawiających przeciwko uznaniu standardów zawartych w Kodeksie za przydatne do wyznaczania obowiązków polskiej administracji, za przydatne do interpretacji zarówno prawa materialnego, jak i procesowego. Ma to znaczenie dla przystosowania codziennych kontaktów obywatela z urzędem do wymogów stawianych w Unii Europejskiej”³⁴⁶. Odpowiednia

³⁴⁶ J. Świątkiewicz, *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007, s. 5.

wykładnia przepisów tego Kodeksu pozwoli także na ujęcie aksjologiczne (por. uwagi poniżej dot. pracowników administracji publicznej).

5.3. W relacjach między organem administracji publicznej a jednostką na plan pierwszy wybija się kwestia podstaw prawnych działania administracji publicznej. Jan XXIII podkreśla, że pierwszym postulatem dotyczącym prawnego ustroju państw jest skodyfikowanie w zwięzłej i jasnej formie podstawowych praw człowieka, które powinny stanowić osnowę całego ustroju państwowego³⁴⁷. Oczywiście przedmiotem takiej „kodyfikacji” mogą być nie tylko prawa człowieka, jednak to one stanowić mają podbudowę nie tylko ustroju, ale także funkcjonowania wspólnoty państwa, a tym samym działającej w jej imieniu administracji. Istnieć powinno więc także prawo stanowione przez właściwe organy władzy publicznej. W każdym państwie powinny istnieć zatem źródła prawa; konieczne jest sporządzenie konstytucji i ustaw chroniących prawa człowieka, co wynika także z Tomaszowego ujęcia prawa jako rozrządzenia rozumu dla dobra wspólnego przez prawowitą władzę wydane i ogłoszone. W aktach normatywnych określone są prawa i obowiązki wiążące obywateli w relacji z organami administracji publicznej.

5.4. Tak naprawdę wymogi rozumności w organizacji i funkcjonowaniu wspólnoty ludzi (a więc w obszarze relacji między ludźmi oraz między ludźmi a administracją publiczną) powodują, że nie można ściśle od siebie oddzielić kwestii ustroju administracji publicznej oraz prawnych form działania administracji publicznej. Rozdzielenie takie jest typowe dla pozytywistycznego punktu widzenia w nauce prawa administracyjnego. Ma także pewien walor dydaktyczny. Z perspektywy prawnonaturalnej takie rozdzielenie nie jest aż tak istotne. Ważne jest bowiem coś innego: wspólnota polityczna i władza publiczna opierają się na naturze ludzkiej; natomiast forma ustroju i wybór władz pozostawione są wolnej woli obywateli³⁴⁸. Porządek polityczny, porządek związany z organizacją i funkcjonowaniem państwa, odpowiadający wymogom ludzkiej natury, to porządek

³⁴⁷ Jan XXIII, *Pacem in terris*, punkt 75.

³⁴⁸ *Gaudium et spes*, nr 74.

rozumny. Istotne jest więc to, by i organizacja administracji publicznej oraz zasady jej funkcjonowania podporządkowane były zasadom rozumności. Pewne te zasady są wspólne zarówno dla organizacji, jak i funkcjonowania administracji publicznej.

Rozumny porządek zakłada, że ludzie mogą harmonijnie ze sobą współżyć w ramach tej samej wspólnoty, szanując wzajemnie prawo swobodnego wyznaczania przez każdego własnych celów oraz podejmowania stosownych do tych celów działań³⁴⁹. I tutaj istotny jest czynnik ludzki; ludzie to bowiem żywe i społeczne istoty posługujące się rozumem, które zgodnie z ich najwyższym, moralnym powołaniem muszą być traktowane przede wszystkim jako istoty autonomiczne, jako cele same w sobie³⁵⁰.

Administracja publiczna jest ściśle związana z państwem, a więc pewną wspólnotą społeczną. Państwo jest najbardziej rozwiniętą wspólnotą. Władza należna państwu to współcześnie nie tylko możliwość ferowania określonych nakazów i zakazów postępowania, ale chyba raczej całościowe sterowanie życiem społecznym, u podstaw którego leży kreowanie oraz odkrywanie wartości³⁵¹.

Porządek społeczny i jego rozwój powinien zatem być nastawiony nieustannie na dobro osób, ponieważ od ich porządku winien być uzależniony porządek rzeczy, a nie na odwrót (*Gaudium et spes*, punkt 26). Także w ujęciu J. Finnis'a dobro wspólne łączy się z dobrem każdej osoby: „istnieje dobro wspólne istot ludzkich przez to, że życie, wiedza, zabawa, przeżycia estetyczna, przyjaźń, religia i wolność w posługiwaniu się rozumnością praktyczną są dobre dla każdej osoby”³⁵²; J. Finnis wskazuje tutaj wartości, które sam uznał za najważniejsze, niemniej aspekt ludzki jest tutaj widoczny.

5.5. Kluczowe jest więc uwzględnienie dobra człowieka. W prawie administracyjnym dobro człowieka (jednostki) łączy

³⁴⁹ Z. Stawrowski, *Prawo naturalne a ład polityczny*, Kraków–Warszawa 2006, s. 442.

³⁵⁰ Tamże, s. 442.

³⁵¹ M. Krawczyk, *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego*, w: *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 131.

³⁵² J. Finnis, op. cit., s. 173.

się z dobrem wspólnym³⁵³. Dobro wspólne stanowi granicę i podstawę działania legalnego wszystkich organów władzy publicznej oraz obywateli, które polega na: 1) troszczeniu się, 2) ochronie i 3) kontroli tego, co w moralności publicznej, akceptowanych społecznie ideach lub w prawie zostanie utożsamione z RP jako dobrem wspólnym.

Pojęcie dobra wspólnego omawia się w literaturze przedmiotu w relacji do pojęcia interesu publicznego. Różne propozycje relacji między tymi pojęciami omówiła A. Szadok-Bratuń³⁵⁴, proponując jednocześnie, by pojęcie interesu publicznego traktować jako kategorię przynależną prawu pozytywnemu, a dobro wspólne – prawu naturalnemu³⁵⁵. Propozycję taką uznać należy za słuszną, co wynika choćby z tego, że pojęcie interesu publicznego jest bardziej „sformalizowane” i „spożytywizowane” oraz ma znaczenie w procesie stosowania prawa (np. art. 7 KPA), tymczasem dobro wspólne otwarte jest na wartości; zauważyła to już także I. Lipowicz, która podkreśliła, że pojęcie interesu publicznego, jako bardziej zobiektywizowane i pragmatyczne, jest bardziej godne refleksji naukowej niż pojęcie dobra wspólnego. To drugie pojęcie jest zbyt zmienne historycznie i nasycone problemami aksjologicznymi; konsekwentne przyjęcie szerszego niż interes publiczny charakteru pojęcia dobra wspólnego powinno być tylko początkiem drogi do jego szerszego stosowania³⁵⁶. Dobro wspólne pozwala także nauce prawa administracyjnego otworzyć się na prawo naturalne. Przez dobro wspólne rozumie się sumę warunków życia społecznego, które pozwalają rozwijać się członkom społeczeństwa i ich związkom³⁵⁷. „Dobro wspólne Rzeczypospolitej jest dobrem wszystkich obywateli. Jest wartością ponadjednostkową, ukierunkowaną na działania i cele jednostek. Jest też wartością nadrzędną, w tym znaczeniu, że integruje inne wartości, w tym też te, które są konsekwencją poszczególnych praw i wolności (...). Władarz dobra wspólnego, o ile jest to uprawnione koniecznością zabezpieczenia

³⁵³ J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 77.

³⁵⁴ A. Szadok-Bratuń, op. cit., s. 474-475.

³⁵⁵ Tamże.

³⁵⁶ I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 3 z 2017 r., s. 22.

³⁵⁷ Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2018 r., K 27/16.

bardzo ważnych wartości, takich chociażby o jakich mowa w art. 5 Konstytucji (...) może żądać ofiar z zasad konstytucyjnie chronionych na rzecz innych wartości konstytucyjnych³⁵⁸. Z perspektywy prawnonaturalnej taka koncepcja dobra wspólnego rozwija się w państwie prawa, które ma tworzyć i chronić przestrzeń, w której wszyscy – ludzie oraz ich wspólnoty (często różniące się między sobą) uzyskują jednakową ochronę prawną i mogą cieszyć się niewątpliwym, wspólnym dla nich wszystkim dobrem: sprawiedliwością, bezpieczeństwem i pokojem³⁵⁹.

W literaturze z zakresu prawa administracyjnego zwraca się uwagę na konstytucyjne rozumienie dobra wspólnego, które wywodzi się wprawdzie od analizy art. 1 Konstytucji RP statuującego państwo jako dobro wspólne, ale na niej nie poprzestaje, bo analiza ta musi odwoływać się do zasad regulujących prawa i wolności jednostki (w tym jej godność), przy czym jednostka ma także obowiązki wobec państwa, sięga także do zasad rządzących ustrojem społecznym, do zasady demokratycznego państwa prawnego, zasady demokratyzmu, zasady solidaryzmu, zasady sprawiedliwości społecznej, zasady subsydiarności (pomocniczości), zasady decentralizacji³⁶⁰. Tak rozumiane dobro wspólne obejmuje nie tylko jednostki, obdarzone niezwykłą godnością, mające prawa wobec państwa, ale i obowiązki wobec niego, ale także mniejsze i większe wspólnoty³⁶¹. Wspólnota (w tym państwo) istnieje dla dobra wspólnego, w którym znajduje ona pełne uzasadnienie i sens, i z którego bierze swoje pierwotne i sobie właściwe prawo. Dobro zaś wspólne obejmuje sumę tych warunków życia społecznego, dzięki którym jednostki, rodziny i zrzeszenia mogą pełniej i łatwiej osiągnąć swoją własną doskonałość³⁶². Dobro wspólne nakierowane jest więc zarówno na jednostkę, jak i wspólnotę, ale określa przede wszystkim ich zasady egzystencji we wspólnym państwie.

Z powyższego widać także, iż pojęcie dobra wspólnego ma charakter „zbiorczy”, zawiera w sobie różne elementy, istotne dla

³⁵⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01.

³⁵⁹ Z. Stawrowski, op. cit., s. 447.

³⁶⁰ M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 60.

³⁶¹ Tamże.

³⁶² *Gaudium et spes*, nr 74.

administracji publicznej, państwa i obywateli. Jest to pojęcie-narzędzie, czyli pojęcie, które służy za narzędzie poznania prawa³⁶³.

Istotną rolę w realizacji dobra wspólnego, w tym w zapewnieniu właściwych warunków relacji między jednostkami/wspólnotami a administracją publiczną pełnią wskazane wyżej zasady: subsydiarności (pomocniczości) i proporcjonalności.

5.6. Zasada pomocniczości pełni niewątpliwie rolę „stymulatora relacji podmiotów indywidualnych i grupowych w społeczeństwie”³⁶⁴. Zasada ta zakłada, że zadania publiczne powinny być wykonywane samodzielnie przez jednostkę, a przez organy administracji publicznej tylko pomocniczo (wtedy, gdy jednostka nie jest w stanie ich samodzielnie zrealizować). Zasada ta oznacza również, że zadania publiczne powinny być wykonywane jak najbliżej obywatela – czyli na szczeblu gminy, a pomocniczo na szczeblu powiatu i województwa – te dwie jednostki powinny wykonywać zadania, z którymi gmina samodzielnie sobie nie radzi; „społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozabawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego”³⁶⁵.

W praktyce zasadą umożliwiającą wprowadzenie założeń pomocniczości jest m.in. zasada decentralizacji władzy publicznej, „w szczególności gdy weźmie się pod uwagę stronę administracyjnoprawną, ponadto stanowi podstawę bytu jednostek terytorialnych, które muszą mieć zapewnioną realną możliwość wykonywania przyznanych ich zadań – czy to własnych, czy zleconych”³⁶⁶. Należy jednak zwrócić uwagę, że zasada pomocniczości statuuje, iż pierwszeństwo w wykonywaniu zadań, o ile tylko stopień rozwoju społeczeństwa i wymagania dobra

³⁶³ F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego, Prawo VII, 1960, w: *Franciszek Longchamps de Bériet, Pisma wybrane z lat 1934-1970*, wybór i wstęp: Z. Kmiecik, Warszawa 2019, s. 118.

³⁶⁴ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 47.

³⁶⁵ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 48.

³⁶⁶ J. Barzak, *Zasada subsydiarności a praktyczne aspekty jej realizacji w administracji publicznej*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2016, s. 50.

wspólnego na to pozwalają, mają najpierw jednostki, następnie małe społeczności, na końcu zaś – społeczności wyższego rzędu. Subsydiarność najpierw w pierwszej kolejności chroni wolność jednostki, a następnie autonomię jej zrzeszeń. Odczytanie zasady decentralizacji w świetle zasady pomocniczości pozwala więc stworzyć model dynamicznego, zasadniczo oddolnego podziału kompetencji do działania, w którym zadania nie zawsze są delegowane na jednostki niższego rzędu. Państwo, pełniąc funkcję integrującą oraz koordynującą, a w niektórych przypadkach zastępującą, ma jednak obowiązek każdorazowego sprawdzania, na ile jego interwencja jest konieczna, a na ile działanie jednostek niższego rzędu stanowi realizację dobra wspólnego uwzględniającego jedną z najwyższych wartości – godność wszystkich osób działających na rzecz społeczności³⁶⁷.

5.7. Z kolei wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności wyraża się zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki. Wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów prawa były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykraczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Jednak zasada ta może służyć jako narzędzie rozwiązywania kolizji między wartościami i zasadami ogólnymi. Podkreślenia wymaga, że w prawie administracyjnym istnieje pluralizm wartości; prawo to w gruncie rzeczy chroni, urzeczywistnia oraz kreuje wiele równorzędnych wobec siebie nawzajem wartości. Nie istnieje tu także abstrakcyjna ich hierarchia. I nie jest też tak, że owe wartości w konkretnych okolicznościach nie będą trwały ze sobą w sprzeczności. Można wręcz twierdzić, że w istotę wartości prawa administracyjnego wpisany jest konflikt³⁶⁸.

Także J. Zimmermann wskazuje, że „wartości leżące u podstaw systemu prawnego pozostają ze sobą często w konflikcie, a przynajmniej w sytuacji konkurencji (...). Zasadnicza oś tych sprzeczności pojawia się między konstytucyjnymi prawami i wolnościami (interesami indywidualnymi lub publicznymi prawami podmiotowymi) a dobrem wspólnym (interesem publicznym). Sposoby łagodzenia tych napięć są różne, a jeden

³⁶⁷ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 48.

³⁶⁸ M. Krawczyk, *Aksjologiczne uwarunkowania...*, s. 127.

z nich to respektowanie zasady proporcjonalności, której przypisuje się nawet specjalną funkcję kolizyjną³⁶⁹.

Właśnie zasada proporcjonalności może pomóc przy rozwiązaniu kolizji (albowiem pewnych wartości nie da się ze sobą pogodzić). Z perspektywy prawnonaturalnej zasada ta może mieć jeszcze szersze zastosowanie. W literaturze wskazuje się bowiem, że ma miejsce deprecjonowanie podstawowych wartości, w tym m.in. poprzez fetyszyzację sztucznych systemów wartości (wiąże się to niejednokrotnie z kształtowaniem sztucznych systemów *quasi*-aksjologicznych, schlebaniem prymitywnym gustom, pogardą dla kształtowanych przez wieki podstaw kultury łacińskiej itd.)³⁷⁰, a organ administracji publicznej, w procesie stosowania prawa, przy pomocy rozumowania praktycznego, powinien wybierać wartości odpowiadające i wynikające z ludzkiej natury.

Zasada proporcjonalności nakazuje podejmowanie przez administrację publiczną takich działań, które są właściwe do realizacji zamierzonego celu. Celem wspólnoty politycznej – państwa (prawa), a więc stanu publicznie uznanych słusznych uprawnień, zapewniającym wszystkim bez wyjątku jednostkom (jeśli trzeba, również za pomocą przymusu) bezpieczne i sprawiedliwe korzystanie z ich wolności³⁷¹. W państwie obowiązuje rozumny kształt porządku politycznego, w którym jednostki – nawet te nie potrafiące lub nie chcące postępować moralnie – są poddane moralnie słusznym, to znaczy szanującym ich godność, zewnętrznym regulacjom³⁷². Zatem taka perspektywa jest kryterium pozwalającym rozwiązać ww. kolizje wartości: nastawienie na człowieka i zapewnienie pewnych rygorów wynikających z zasad rozumności.

5.8. Takie cele państwa wpływają także na kształt ustroju państwa oraz widoczne są także w obszarze działania organów administracji publicznej i wykonywania zadań. Prawo naturalne, rzecz jasna, nie określa szczegółowo zasad budowy

³⁶⁹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 149.

³⁷⁰ M. Zdyb, *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 42.

³⁷¹ Z. Stawrowski, op. cit., s. 446.

³⁷² Tamże.

administracji państwa. Właściwy ustrój prawny państwa prowadzi bardzo skutecznie – na równi z zasadami sprawiedliwości i słuszności i na równi z właściwym rozwojem karności w państwie – do zapewnienia wszystkim dobrobytu³⁷³. Zaś zadaniem administracji publicznej jest dbanie o poszanowanie praw człowieka i dbanie o to, by każdy mógł łatwiej wypełniać swoje obowiązki (zadania samorządu jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty). Podstawowym zadaniem władz publicznych jest uznawanie, poszanowanie, uzgadnianie, ochrona oraz rozwijanie praw i obowiązków obywateli³⁷⁴. We współczesnym państwie liczba zadań wzrasta. Administracja wykonuje zadania polegające nie tylko na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego (administracja reglamentacyjno-porządkowa), ale w coraz większym stopniu obciążana jest zadaniami z zakresu administracji świadczącej – wykonywanie usług na rzecz społeczności. Cechą charakterystyczną czasów współczesnych jest to, że coraz większa liczba tych zadań nie jest bezpośrednio wykonywana przez samą administrację, lecz jest przekazywana (np. w drodze porozumienia) podmiotom niepublicznym (tzw. prywatyzacja zadań publicznych). W takim przypadku administracja nie wykonuje bezpośrednio zadania, jednak to na administracji ciąży odpowiedzialność za takie zadania, m.in. w zakresie doboru właściwego podmiotu niepublicznego. To organ ma zapewnić, by realizowane było uznawanie, poszanowanie, uzgadnianie, ochrona oraz rozwijanie praw i obowiązków obywateli.

5.9. Swoje zadania administracja publiczna wykonuje poprzez zastosowanie właściwych prawnych form działania. Określanie środków do realizacji celów powinno być powierzone temu, kto jest odpowiedzialny za osiągnięcie celów³⁷⁵ (celem jest zrealizowanie dobra wspólnego). Urzędnicy mają swe zadania i powinni rozwiązywać napotykanne trudności przy zastosowaniu „właściwych metod i środków, zgodnych zarówno z ich własnymi zadaniami, jak z warunkami aktualnie istniejącymi w państwie. Wymaga to ponadto, aby, przy stale zmieniających się okolicznościach, pracodawcy nie lekceważyli nigdy w swej działalności ani zasad moralności, ani konstytucji państwowej,

³⁷³ Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 70.

³⁷⁴ Tamże, nr 77.

³⁷⁵ Cz. Martyniak, *Obiektywna podstawa prawa...*, op. cit., s. 35.

ani wymagań dobra wspólnego. Przedstawiciele władz wykonawczych powinni wydawać decyzje zawsze zgodnie z prawem, posiadając dobrą znajomość ustaw oraz po dokładnym zbadaniu wszystkich okoliczności. Również sędziowie kierowani jedynie prawością, bez ulegania naciskom żadnej ze stron, winni każdemu przyznawać to, co mu się słusznie należy. Porządek rzeczy wymaga również, aby odpowiednie ustawy gwarantowały ochronę praw poszczególnych obywateli i stowarzyszeń oraz ochronę wypełniania przez nich obowiązków, i to zarówno w stosunkach między poszczególnymi obywatelami, jak między obywatelami i przedstawicielami władz publicznych³⁷⁶.

Właściwą formą działania administracji może być akt administracyjny w formie decyzji administracyjnej. Gwarantuje ona ochronę jednostce – adresatowi, szczególnie w przypadkach odmowy przyznania jakiegoś dobra. Jest więc formą działania, na podstawie której organ administracji publicznej przyznaje komuś coś, co mu się słusznie należy. Najwłaściwsze z punktu widzenia bezpieczeństwa prawnego oraz pewności (zarówno dla jednostki, ale także wspólnoty – państwa) byłoby przyjęcie koncepcji domniemania załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Domniemanie takie rozwiązywało wiele problemów związanych z kwalifikowaniem określonych aktów jako decyzji, zwłaszcza przed 2004 rokiem (a więc przed wejściem w życie przepisów ustawy – *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*³⁷⁷), kiedy brak było możliwości zaskarżenia do sądu administracyjnego czynności materialno-technicznych. Traktowanie na tej zasadzie pewnych czynności administracji jako decyzji otwierało drogę do procesu (stosowania k.p.a.) oraz drogę do sądu (w konsekwencji uznawania je za decyzje na zasadzie domniemania). Z momentem wejścia w życie p.p.s.a. argumenty te utraciły swoje znaczenie, a w konsekwencji tego domniemanie będzie miało ograniczone zastosowanie. Jednak zasadniczym argumentem przemawiającym na rzecz domniemania jest zachowanie prawa do procesu (tego forma czynności materialno-technicznych nie gwarantuje – nie stosuje się bowiem do nich KPA) – w tym do procesu przed sądem administracyjnym, który jest instytucją wymiaru

³⁷⁶ Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 69.

³⁷⁷ Tekst jedn. Dz. U. z 2019 r., poz. 2325, dalej jako: p.p.s.a.

sprawiedliwości; kierując się rozumnym osądem i rozumnymi zasadami – rozstrzyga się konflikty, wyrokuje i w ten sposób oferuje się władzy wykonawczej sprawiedliwą podstawę przywracania porządku³⁷⁸, ale także utrzymania tego porządku.

5.10. Akt administracyjny jest władczą formą działania. Osoba trzecia – adresat działań administracji publicznej musi dostosować się dobrowolnie do żądania organu (np. do wydanej decyzji). Jeżeli się nie dostosuje, wówczas administracja publiczna może wszcząć postępowanie w sprawie przymusowego wykonania – tzw. postępowanie egzekucyjne w administracji. Jednak administracja może w ramach władztwa stosować także sankcje represyjne. Zapewnienie wszystkim bez wyjątku jednostkom (jeśli trzeba, również za pomocą przymusu) bezpiecznego i sprawiedliwego korzystania z ich wolności wymagać może czasem także użycia przymusu i zastosowania sankcji administracyjnej. Cnota sprawiedliwości polega bowiem na gotowości gwarantowania każdemu tego, co do niego należy³⁷⁹, w tym także kary. Przez sankcję administracyjną należy rozumieć „ujemne skutki prawne, polegające na zastosowaniu represji w postaci przymusu państwowego, jakie powinny nastąpić, jeżeli adresat nie zastosuje się do nakazu czy zakazu przepisu prawa, a więc gdy nie wypełnia swego obowiązku”³⁸⁰. Sankcje administracyjne stanowią zatem reakcję organów władzy publicznej na niezgodne z prawem działanie lub zaniechanie przez określone podmioty. Stanowią jednocześnie element władztwa publicznego. Podobnie rozumie się sankcję administracyjną w literaturze z zakresu prawa administracyjnego; ujmowana jest ona jako nakładane, w drodze aktu stosowania prawa przez organ administracji publicznej, wynikające ze stosunku administracyjnoprawnego ujemne (niekorzystne) skutki dla podmiotów prawa, które nie stosują się do obowiązków wynikających z norm prawnych lub aktów stosowania prawa³⁸¹. Sankcje administracyjne są niekiedy bardziej dotkliwe niż sankcje karne. Dlatego też administracyjna kara pieniężna powinna być karą sprawiedliwą, adekwatną

³⁷⁸ Z. Stawrowski, op. cit., s. 447.

³⁷⁹ J. Hervada, op. cit., s. 12.

³⁸⁰ J. Nowacki, *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002, s. 34.

³⁸¹ M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 73.

do wagi naruszenia i odpowiadającą celom, dla których jest stosowana. Na kanwie stanowisk prezentowanych w orzecznictwie przede wszystkim podkreśla się, że przesłanką wymierzenia administracyjnej kary pieniężnej powinno być wystąpienie subiektywnego elementu zawinienia, a podmiot, który może być pociągnięty do odpowiedzialności administracyjnej, powinien mieć możliwość obrony, m.in. poprzez wykazanie, że naruszenie jest następstwem okoliczności, na które nie miał wpływu³⁸².

5.11. Obok władztwa administracyjnego, państwo – by zapewnić wszystkim dobrobyt i rozumny kształt porządku publicznego – dysponuje także innymi środkami, np. składającymi się na władzę dyskrecjonalną. Władza dyskrecjonalna jest jednym z klasycznych pojęć administracji publicznej. Tradycyjnie przyjmuje się, że pojęcie to obejmuje uznanie administracyjne oraz m.in. możliwość korzystania z pojęć niedookreślonych przez administrację publiczną. Uznanie administracyjne i pojęcia niedookreślone wyznaczają pewien zakres sterowania³⁸³, i pozwalają oddziaływać państwu na podmioty podporządkowane jego władztwu.

Uznanie oznacza pozostawienie organowi administracji publicznej pewnej elastyczności, swobody w podejmowaniu rozstrzygnięć. Istnieją pewne względy, które powodują, że organ ma swobodę w podejmowaniu rozstrzygnięć, są to przede wszystkim względy celowości, ale też bezpieczeństwa państwa, ochrony porządku publicznego.

Uznanie administracyjne nie jest zupełnie swobodne, ma ograniczony charakter. Ograniczenia wynikają głównie z granic uznania, jakie przyjmuje się w doktrynie oraz orzecznictwie. Granice „wewnętrzne” uznania administracyjnego to pewne wartości, które można rozpatrywać w kategorii dobra wspólnego, a którymi organ powinien się kierować przy podejmowaniu rozstrzygnięcia.

Natomiast granice „zewnętrzne” są kształtowane przez normy prawne, stanowią pochodną celów, dla realizacji których ustawodawca wyposaża organ w możliwość działania uznaniowego. Cele te zazwyczaj wynikają wprost z przepisów ustawy, w której regulacjach znajduje się norma materialnoprawna zawierająca

³⁸² Por. orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.

³⁸³ E. Knosala, *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005, s. 278.

upoważnienie do korzystania z uznania, ale też z norm zawartych w innych aktach prawnych. Czasami trzeba ich poszukiwać poza tekstem ustawy, np. w materiałach legislacyjnych. Zawsze jednak należy założyć, że ustawodawca, posługując się konstrukcją uznania, czyni to z określonych racjonalnych i rozumnych przyczyn. Należy zatem przyjąć, iż ustawodawca traktuje uznanie jako jeden z instrumentów (konstrukcji prawnych), który ma doprowadzić do realizacji celów ustawowych.

Wykonując kompetencje dyskrecyjne, organ administracji publicznej nie powinien dążyć do osiągnięcia celu innego niż ten, dla którego został ustanowiony; oznacza to, że organ taki powinien realizować cel lub jeden z celów, dla którego został ustanowiony. Celem takim – z punktu widzenia prawnonaturalnego – jest zagwarantowanie ludziom warunków elementarnego bezpieczeństwa, w ramach których mogą oni realizować swój pomysł na dobre życie³⁸⁴. Ponadto, pożądanym jest, by realizowany cel oraz charakter uwzględnianych kryteriów przy wykonywaniu władzy dyskrecyjnej były jasne. W niektórych przypadkach intencja ustawodawcy wynika wprost z aktu legislacyjnego, ale w innych przypadkach cel przyznanej władzy może nie być jasny. Dlatego pożądanym jest, by przy kreowaniu kompetencji dyskrecyjnej wskazywać cel w sposób jasny, bezpośrednio w tekście aktu normatywnego, lub w jego tytule albo preambule. Jeżeli ustawodawstwo nie precyzuje w sposób wyraźny tego celu, wówczas w każdym wypadku organ powinien wykonywać władzę dyskrecyjną w interesie publicznym. Uwzględnić należy także prawnonaturalną stronę interesu publicznego, czyli dobro wspólne.

Z powyższego wynika, iż wykonywanie władzy dyskrecyjnej (działanie w ramach uznania administracyjnego) nie oznacza dowolności organu administracji publicznej. Wręcz odwrotnie, organ ten związany jest licznymi ograniczeniami, których celem jest ochrona interesu osób dotkniętych decyzją administracyjną (aktem administracyjnym). Wybór przez administrację następstwa prawnego może być determinowany przez odniesienie do wartości. Wybór wynikający z uznania nie może być dowolny, lecz jest „stymulowany wartościami”. Sprawujący władzę w państwie muszą zdawać sobie wyraźnie sprawę z tego,

³⁸⁴ Z. Stawrowski, op. cit., s. 447.

jakie ciążą na nich zadania i jaki jest zakres ich kompetencji, jeśli chcą zachować nienaruszony sam prawny ustroj państwa, jak i właściwe rozstrzygnięcie spraw, jeśli chcą zaspokoić podstawowe wymagania życia społecznego, jeśli chcą przystosować do potrzeb współczesnego życia same ustawy i rozstrzygać wedle nich nowo powstające problemy. Powinni oni ponadto odznaczać się taką równowagą ducha i szlachetnością charakteru oraz taką bystrością umysłu i stałością woli, aby umieć nie tylko natychmiast dostrzegać, co należy czynić, lecz również odpowiednio i skutecznie to przeprowadzać³⁸⁵.

5.12. Obraz relacji między administracją publiczną a jednostką byłby niepełny bez przedstawienia problemu personelu administracji publicznej. To właśnie urzędnik jest „na pierwszej linii frontu” i ma bez wątpienia duży wpływ na postrzeganie administracji. Urzeczywistnienie prawa pozytywnego jest zależne od wiedzy i woli ludzi, których działanie przekształca abstrakcyjne normy prawne na konkretne stosunki prawne³⁸⁶. Ludziom wolno – z racji ich godności – poświęcać się pracy w administracji państwowej, chociaż mogą uczestniczyć w niej tylko w taki sposób, jaki jest zgodny z sytuacją tego państwa, którego są członkami³⁸⁷.

Administracja w takim ujęciu personalnym polega na kreowaniu wzorca moralnych predyspozycji (cnót) personelu urzędniczego³⁸⁸. Normy i wartości etyczne, jakimi powinien posługiwać się urzędnik w swojej pracy nastawionej na realizację dobra wspólnego, składają się na etos urzędnika. Cechy osobowo-moralne urzędnika mające znaczenie dla bycia osobą moralnie dobrą, to: uczciwość, uprzejmość, życzliwość, odpowiedzialność, rzetelność, sumienność, dążenie do rozwoju zawodowego³⁸⁹. Urzędnik ma być osobą moralnie dobrą³⁹⁰. Te osobiste cechy powinny także wybrzmiewać w relacjach z obywatelami. W wersji skodyfikowanej Europejski Kodeks Dobrej Administracji w art. 11 nakazuje, by urzędnik działał w sposób bezstronny, uczciwy i rozsądny.

³⁸⁵ Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 72.

³⁸⁶ Cz. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa*, s. 342.

³⁸⁷ Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 73.

³⁸⁸ A. Szadok-Bratuń, op. cit., s. 476 i wskazana tam literatura.

³⁸⁹ Tamże.

³⁹⁰ A. Szadok-Bratuń, op. cit., s. 476.

Pracownicy administracji obok warunków formalnych (związanych np. z obywatelstwem polskim, pełną zdolnością do czynności prawnych, kwalifikacjami zawodowymi) muszą spełniać jeszcze pewne „miękkie” warunki, jak np. – w przypadku pracowników samorządowych – związane z nieposzlakowaną opinią. „O nieposzlakowanej opinii można mówić w dwóch aspektach. Pierwszy nawiązuje do kwestii natury moralnej, tj. do zasad i wartości powszechnie respektowanych w społeczeństwie, którym to wartościom i wzorcom moralnym pracownik samorządowy nie może się sprzeniewierzyć. Pojęcie nieposzlakowanej opinii należy też rozpatrywać przez pryzmat wzorca etycznego charakterystycznego dla stanowiska pracownika samorządowego zatrudnionego na stanowisku urzędniczym. Idea demokratycznego państwa prawnego powinna opierać się na wykluczeniu niektórych osób, które nie tylko ze względu na popełnienie przestępstwa nieumyślnego lub wykroczenia, ale również ze względu na inne pewne negatywne cechy charakteru czy naganny sposób zachowania się nie dają rękojmi właściwego wykonywania powierzonych im zadań”³⁹¹. Nieposzlakowaną opinię powinien posiadać zarówno kandydat do pracy, jak i urzędnik. W orzecznictwie sądowym funkcjonuje pogląd, iż warunek nieposzlakowanej opinii jest warunkiem dodatkowym, subsydiarnym względem grupy wymagań koniecznych. Z samej istoty wymagań dodatkowych, wybór odpowiedniego kandydata nie powinien, a w pewnych sytuacjach wręcz nie może, być oparty tylko na nich³⁹². Nie umniejsza to jednak znaczenia takich wymagań, albowiem nieposzlakowana opinia urzędnika ma wpływ na postrzeganie administracji i państwa, w imieniu którego działa. Nieposzlakowana opinia ma jednak także związek z pewnym stylem życia człowieka, a ważny jest taki styl życia, w którym „szukanie prawdy, piękna i dobra oraz wspólnota ludzi dążących do wspólnego rozwoju byłyby elementami decydującymi o wyborze jakości konsumpcji, oszczędności i inwestycji”³⁹³. Osobista postawa człowieka wpływać więc może na osiągnięcie celu wspólnoty.

³⁹¹ H. Szewczyk, Głosa do wyroku SN z dnia 16 października 2009 r., sygn. akt I PK 85/09, OSP z 2011/11, s. 835.

³⁹² Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Rz 613/15.

³⁹³ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 36.

6. Zakończenie

Zadaniem państwa – jak wyżej wskazywano – jest m.in. zapewnienie wszystkim bez wyjątku jednostkom bezpiecznego i sprawiedliwego korzystania z wolności. Państwo (a więc także działająca w jego imieniu administracja publiczna) ma zapewniać harmonijne współżycie ze sobą wszystkich jednostek i ich wspólnot (które często mają sprzeczne ze sobą interesy). Życie we wspólnocie wiąże się więc także z pewnymi ograniczeniami. Wynikają one nie tylko z konieczności respektowania praw innych, ale także z istoty całej wspólnoty, która jest postrzegana przez człowieka jako jego najwyższe, własne, a zarazem wspólne dobro, o które w naturalny sposób skłonny jest się troszczyć i któremu pragnie służyć. Bezpośrednim wyrazem społecznego zakorzenienia jest naturalne poczucie obowiązku wobec wspólnoty jako całości i wszystkich osób, które wchodzi w jej skład³⁹⁴. Ta relacja do innych osób jest szczególnie widoczna w warstwie etycznej – chodzi o poczucie bliskości wobec innych członków wspólnoty. Widzą oni w sobie wzajemnie swoich bliskich – tych, którzy są częścią ich samych, z którymi się identyfikują i za których czują się odpowiedzialni³⁹⁵. Jednym ze skutków takiego spojrzenia jest pierwszeństwo wspólnoty przed jednostką. Wewnętrzna treść wspólnoty zawsze stanowi dla człowieka absolutny punkt odniesienia. Z tego powodu próby zrozumienia świata relacji międzyludzkich, które sprowadzają owe relacje do rozmaitych stosunków między całkowicie samodzielnymi i samoistnymi jednostkami, jawią się jako w istocie niepełne i ułomne³⁹⁶. Uwagi te odnieść należy do nauki prawa administracyjnego. Klasyczna konstrukcja prawna – stosunek administracyjnoprawny – to relacja między jednostką a administracją publiczną, ma ona samoistny i indywidualny charakter, albowiem żaden inny członek wspólnoty nie uczestniczy w tym stosunku. Stosunek taki faktycznie więc w tym kontekście można uznać za ułomny. Jednak pamiętać należy, że pozwala on opisać wzajemnie relacje wynikające z prawa pozytywnego, w tym prawa

³⁹⁴ Z. Stawrowski, op. cit., s. 437-438.

³⁹⁵ Tamże, s. 439.

³⁹⁶ Tamże, s. 439.

i obowiązki stron tego stosunku. Prawnonaturalna refleksja nad tą konstrukcją (stosunkiem administracyjnoprawnym) pozwala w nim widzieć aspekt wspólnotowy; np. uzyskanie w drodze uprawnienie może mieć wpływ nie tylko na stronę tego stosunku, ale także na całą społeczność. Jeżeli bowiem przedsiębiorca uzyska zezwolenie na sprzedaż napojów alkoholowych, to owszem, stosunek administracyjnoprawny można rozpatrywać w kategoriach indywidualnych (przedsiębiorca ma np. konkretne obowiązki związane z uzyskanym zezwoleniem). Jednak zezwolenie takie dotyczy alkoholu, a wiadomo, że negatywny wpływ nadmiernego spożywania napojów alkoholowych na rozmaite zjawiska życia społecznego i życia jednostki nie jest przez nikogo kwestionowany. Nie jest więc zaskoczeniem, że ustawodawca stara się niekorzystne skutki powyższego zjawiska ograniczać i neutralizować³⁹⁷. Ustawa o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi ma na celu m.in. szerzenie trzeźwości oraz opanowanie pijactwa, alkoholizmu i nałogu – ustawodawca chce mieć nad tym wszystkim panowanie; dlatego też w ustawie pozytywnej określa się granice funkcjonowania jednostki, przedsiębiorców, państwa, samorządu terytorialnego w obszarze związanym z alkoholem.

Perspektywa prawnonaturalna pozwala zatem spojrzeć na jednostkę oraz stowarzyszenia jednostek nieco szerzej – także przez pryzmat wspólnotowy, w kategorii dobra wspólnego. Bo chociaż prawo administracyjne nastawione jest na człowieka, to jednak wspólnotowa istota człowieka wynikająca z jego natury nie pozwala temu człowiekowi się izolować. Badając prawo administracyjne w perspektywie prawnonaturalnej, wykorzystać można dotychczasowe instytucje teoretycznoprawne i badać je w kontekście praw ludzkiej natury; taka ocena pozwoli ustalić, czy obowiązujące przepisy prawa administracyjnego, a także działania organów administracji publicznej uznać można za rozumne i sprawiedliwe, a więc za takie, które odpowiadają wymogom, jakie ta natura przed nimi stawia.

³⁹⁷ R. Sawuła, *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, Samorząd Terytorialny nr 3/1997, s. 47.

Bibliografia

- Barzak J., *Zasada subsydiarności a praktyczne aspekty jej realizacji w administracji publicznej*, w: B. Dolnicki (red.), *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2016.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, w: *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017.
- Gaudium et spes*, nr 74.
- Hervada J., *Prawo naturalne. Wprowadzenie*, Kraków 2011.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 36.
- Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 48.
- Jan Paweł II, *Redemptor hominis*, nr 17.
- Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 6.
- Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 9.
- Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 27.
- Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 69.
- Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 70.
- Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 72.
- Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 73.
- Jan XXIII, *Pacem in terris*, punkt 75.
- Kantor-Kozdrowicki P., *Prakseologia prawa w pracach Lona L. Fullera i Johna Finnisa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXXX, zeszyt 4 z 2018 r.
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Kraków 2005.
- Krawczyk M., *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego*, w: *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 3 z 2017 r.
- Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Wrocławskiego”, Prawo VII, 1960, w: *Franciszek Longchamps*

- de Bérier. Pisma wybrane z lat 1934-1970*, wybór i wstęp: Z. Kmieciak, Warszawa 2019.
- Martyniak Cz., *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, w: *Dzieła*, Lublin 2006.
- Martyniak Cz., *Obiektywna podstawa prawa według św. Tomasa z Akwinu*, w: Cz. Martyniak, *Dzieła*, Lublin 2006.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, tom 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Nowacki J., *Wstęp do prawoznawstwa*, Kraków 2002.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, tom I, Warszawa 1880.
- Orzeczenie TK z dnia 1 marca 1994 r., sygn. akt U 7/93, OTK 1994, nr 1, poz. 5.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2018 r., K 27/16.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Sawuła R., *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, „Samorząd Terytorialny” nr 3/1997.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Sieniuc M., *Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, tom II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym*, w: *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Stawrowski Z., *Prawo naturalne a ład polityczny*, Kraków–Warszawa 2006.
- Supernat J., *Pojęcie administracji publicznej*, PPP 2007, nr 12.
- Szadok-Bratuń A., *Czy prawo naturalne wiąże administrację publiczną? Uwagi wprowadzające*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa*

z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia, Wrocław 2016.

Szewczyk H., Glosa do wyroku SN z dnia 16 października 2009 r., sygn. akt I PK 85/09, OSP z 2011/11.

Szubiakowski M., *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2017.

Świątkiewicz J., *Europejski kodeks dobrej administracji (wprowadzenie, tekst i komentarz o zastosowaniu kodeksu w warunkach polskich procedur administracyjnych)*, Warszawa 2007.

Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r., poz. 2325.

Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.

Wyrok NSA z dnia 12 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 328/16.

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 9 grudnia 2015 r., sygn. akt II SA/Rz 613/15.

Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 1065/16.

Zdyb M., *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.

Ziemiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.

Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.

Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP im. KEN

Administracja publiczna w perspektywie prawa naturalnego

W nauce prawa podkreśla się, iż „prawa człowieka coraz częściej są traktowane nie tylko jako podstawa zwykłych norm prawa, lecz jako samoistne części składowe porządku prawnego i – co więcej – punkt wyjścia rozważań doktryny i orzecznictwa, a nie jeden z elementów systemu, łącznie mającego zapewnić jak najlepsze rządzenie”³⁹⁸. Z twierdzeniem tym należy się zgodzić. Wolności i prawa człowieka stanowią obecnie, obok np. wartości, istotny element poszczególnych gałęzi prawa oraz dogmatyk, omawiane nie jako dodatek, ale pewna integralna część rozważań, umieszczanych obok rozważań o charakterze czysto pozytywistycznym. Taką integralną częścią rozważań naukowych nad prawem administracyjnym jest również prawo naturalne, które powinno stanowić równorzędną część badań nad prawem, w tym prawem administracyjnym.

Istotną część rozważań nad prawem administracyjnym stanowią analizy zjawiska, jakim jest administracja publiczna. W prawie administracyjnym oraz w nauce prawa administracyjnego od dawna uznaje się znaczenie wolności i praw człowieka i obywatela. Tym samym ważne są one także w obszarze administracji publicznej. Często prawa człowieka traktowane są jako spozytywizowane prawo naturalne. Sztuka prawa to jednocześnie sztuka prawa naturalnego i sztuka prawa pozytywnego.

Współczesna nauka prawa administracyjnego zdominowana jest przez pozytywizm prawny, kształtujący się od XIX stulecia. To właśnie wówczas przed nauką prawa zaczęto stawiać inne niż dotychczas zadania: rozstrzyganie konfliktów interesów, wprowadzanie ładu przestrzennego, analiza języka

³⁹⁸ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021, s. 144.

prawa itd.³⁹⁹. Perspektywa prawnonaturalna stanowić ma podstawę istnienia systemu prawa, w tym prawa administracyjnego. Zaś nauka prawa administracyjnego to rozważania nie tylko z perspektywy pozytywizmu, ale także z perspektywy prawnonaturalnej.

Punktem wyjścia w rozważaniach nad istotą administracji publicznej oraz prawa administracyjnego jest człowiek. Jest to związane z tym, że w ogóle w europejskiej kulturze umysłowej pojawia się najpierw problematyka człowieka⁴⁰⁰. Prawo administracyjne służy dobru człowieka, co „można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. Wszystko inne – struktury administracyjne, związki między tymi strukturami, kompetencje, formy działania, wszelka reglamentacja itd. – służy temu jednemu celowi”⁴⁰¹. Podkreślenia wymaga, że chodzi tutaj o człowieka rozumianego jako osoba, a nie jednostka⁴⁰². Filozoficzna problematyka człowieka „przede wszystkim w naszych czasach ma wersję koncepcji osoby ludzkiej”⁴⁰³. Człowiek „nie żyje dla techniki, cywilizacji czy nawet kultury; żyje natomiast, korzystając z ich pomocy, stale zachowując swoją celowość. Ta celowość wiąże się ściśle z prawdą, człowiek bowiem jest istotą rozumną – oraz z dobrem jako właściwym przedmiotem wolnej woli”⁴⁰⁴.

Człowiek, twór naturalny, posiada rozum, a jego działania są celowe; posiada również środki potrzebne do zrealizowania tego celu. Człowiek również „nie może sam i bez pomocy innych osiągnąć zamierzonego i również przez naturę wyznaczonego celu. Dlatego dla uzyskania każdego celu, tak pośredniego, jakim jest wydoskonalenie działania poszczególnych władz, jak i ostatecznego celu osobistego, tj. nabycia stanu osobowej doskonałości, każdy człowiek potrzebuje osób innych i podziału pracy w grupie innych ludzi – potrzebuje społeczeństwa”⁴⁰⁵.

³⁹⁹ J. Hervada, *Prawo naturalne. Wprowadzenie*, Kraków 2011, s. 10.

⁴⁰⁰ M. Gogacz, *Wokół problemu osoby*, Warszawa 1974, s. 14.

⁴⁰¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 572.

⁴⁰² H. Izdebski podkreśla, że o „jednostkach” w znaczeniu człowieka mówią najczęściej liberałowie (H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021, s. 172).

⁴⁰³ M. Gogacz, *Wokół problemu osoby...*, s. 14.

⁴⁰⁴ K. Wojtyła, *Człowiek jest osobą*, w: *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, Lublin 2020, s. 418.

⁴⁰⁵ M. Krąpiec, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1986, s. 179.

Porządek polityczny, porządek związany z organizacją i funkcjonowaniem państwa, odpowiadający wymogom ludzkiej natury, to porządek rozumny. Istotne jest więc to, by i organizacja administracji publicznej oraz zasady jej funkcjonowania podporządkowane były zasadom rozumności. Pewne te zasady są wspólne zarówno dla organizacji, jak i funkcjonowania administracji publicznej.

Rozumny porządek zakłada, że ludzie mogą harmonijnie ze sobą współżyć w ramach tej samej wspólnoty, szanując wzajemnie prawo swobodnego wyznaczania przez każdego własnych celów oraz podejmowania stosownych do tych celów działań⁴⁰⁶. I tutaj istotny jest czynnik ludzki; ludzie to bowiem żywe i społeczne istoty posługujące się rozumem, które zgodnie z ich najwyższym, moralnym powołaniem muszą być traktowane przede wszystkim jako istoty autonomiczne, jako cele same w sobie⁴⁰⁷.

Jednak każde współżycie ludzi – niezależnie od tego, czy w większej czy mniejszej wspólnotcie, „aby było dobrze zorganizowane i rozwijało się pomyślnie, musi opierać się na podstawowej zasadzie, że każdy człowiek jest osobą, to znaczy istotą obdarzoną rozumem i wolną wolą, wskutek czego ma prawa i obowiązki, wypływające bezpośrednio i równocześnie z własnej jego natury. A ponieważ są one powszechne i nienaruszalne, dlatego nie można się ich w żaden sposób wyrzec”⁴⁰⁸.

W tym kontekście należy umieścić pojęcie godności człowieka oraz przysługujących mu praw. Prawa te są niezbywalne, bo wynikają z samego człowieczeństwa każdej ludzkiej osoby. Na godność człowieka składa się kilka elementów. Jednym z tych elementów jest to, iż źródłem godności jest prawo naturalne, a nie prawo stanowione. Wszelkie unormowania prawa pozytywnego muszą szanować tę zasadę, a jeżeli popadają z nią w kolizję, to tracą przymiot legitymizmu⁴⁰⁹. Jest to istotne także w prawie administracyjnym; administracja publiczna także wydaje akty stanowienia prawa. Muszą one respektować godność człowieka. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność ta-

⁴⁰⁶ Z. Stawrowski, *Prawo naturalne a ład polityczny*, Kraków–Warszawa 2006, s. 442.

⁴⁰⁷ Tamże, s. 442.

⁴⁰⁸ Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 9.

⁴⁰⁹ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 109.

kiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na wykroczeniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Jednak zasada godności człowieka, mająca rangę suprakonstytucyjną⁴¹⁰, nie pozwala organom administracji publicznej (w tym organom samorządu terytorialnego) na tworzenie prawa popadającego z nią w kolizję.

W związku z tym dziwić więc muszą próby relatywizowania godności osoby ludzkiej, dokonywane niekiedy w literaturze, m.in. przez T. Pietrzykowskiego. Autor ten podkreśla, że „przyrodzona godność człowieka determinuje jego miejsce w porządku wartości chronionych przez prawo i wyznacza podstawowe zasady normatywne jego traktowania, zupełnie odmienne od tych, które dotyczą zwierząt – zajmujących w tym porządku miejsce «niższe»”⁴¹¹. Tego rodzaju przekonania ontologiczne i aksjologiczne leżące u podstaw zasadniczej odmienności traktowania człowieka i innych gatunków zwierząt określić można mianem humanizmu⁴¹². humanizm zaś pełni rolę quasi-religii i jest zabobonem⁴¹³. Podkreśla on dalej, iż „człowiek jest nie tylko wytworem tej samej ewolucji gatunków, co inne zwierzęta, lecz jest z nimi także genetycznie spokrewniony w sposób ujawniający zasadniczą zbieżność funkcjonalności poszczególnych struktur układu nerwowego”⁴¹⁴. Odnosząc się do tych kwestii, podkreślić należy, iż godność człowieka nie została przez tegoż człowieka „wymyślona” jako pewnego rodzaju forma religijna, lecz po to, by chronić tego człowieka przed zakusami innego człowieka, a także władzy publicznej. Deprecjonowanie godności człowieka to lekceważenie samego człowieka; „ludzie lekceważą często w działaniu samych siebie. Tak bardzo natomiast podziwiają swe dzieła, że czynią z nich sobie bożyszczą”⁴¹⁵.

Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz

⁴¹⁰ Tamże.

⁴¹¹ T. Pietrzykowski, *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy*, Warszawa 2022, s. 29-30.

⁴¹² Tamże, s. 30.

⁴¹³ Tamże, s. 32.

⁴¹⁴ Tamże, s. 32.

⁴¹⁵ Jan XXIII, *Mater et magistra*, nr 244.

publicznych (art. 30 Konstytucji RP). Te wolności i prawa człowieka zawarte są w rozdziale II Konstytucji RP.

Te wolności i prawa człowieka nie mogą być rozumiane indywidualistycznie, w perspektywie pojedynczej jednostki, lecz także w kategorii dobra wspólnego, do realizacji którego zobowiązana jest administracja publiczna. Uprawnienia władzy (organów administracji publicznej) nie mogą być rozumiane inaczej, jak tylko na zasadzie poszanowania obiektywnych i nienaruszalnych praw człowieka. Tylko wówczas bowiem dobro wspólne, któremu służy w państwie władza (w tym organy administracji publicznej), jest w pełni urzeczywistniane, kiedy wszyscy obywatele mają pewność swoich praw. Bez tego musi dochodzić do rozbicia społeczeństwa, do przeciwstawiania się obywateli władzy albo też do sytuacji ucisku, zastraszenia, zniewolenia, terroru. Tak więc zasada praw człowieka sięga głęboko w dziedzinę wielorako rozumianej sprawiedliwości społecznej i staje się podstawowym jej sprawdzianem w życiu organizmów politycznych⁴¹⁶. Widać zatem, że indywidualny wymiar człowieka ma ścisły związek ze wspólnotowością.

W klasycznych podręcznikach do prawa administracyjnego początkowe rozważania skoncentrowane są na analizie pojęcia „administracja” oraz „administracja publiczna”. Nie ma w tym nic dziwnego, albowiem prawo administracyjne z założenia kojarzone jest z administracją (publiczną), a przedmiotem prawa administracyjnego są normy prawne odnoszące się do administracji publicznej.

Próba definicji administracji dokonywana była od samego początku istnienia nowoczesnej nauki prawa administracyjnego. Obok wyraźnych definicji administracji publicznej pojawiła się także tzw. definicja negatywna administracji publicznej (tzw. definicja wielkiej reszty). Punktem wyjścia tej definicji jest zasada trójpodziału władzy, a administracja publiczna nie jest ani władzą ustawodawczą, ani władzą sądowniczą. Jest zatem władzą wykonawczą. Jednak, jak podkreśla się w literaturze, obecnie utożsamianie administracji publicznej z władzą wykonawczą może budzić wątpliwości: władza wykonawcza wykonuje funkcję rządzenia jako funkcję różną od funkcji administrowania (funkcja rządzenia jest szersza: jest to sprawowanie władzy

⁴¹⁶ Jan Paweł II, *Redemptor hominis*, nr 17.

politycznej, dokonywanie wyboru celów i czuwanie nad ich osiągnięciem). Administrowanie zaś to działalność organizatorska, ujmowana w kategoriach stosowania prawa; administracja publiczna zawiera się więc we władzy wykonawczej, ale jej nie wyczerpuje⁴¹⁷.

Administracja publiczna jest wytworem społeczeństwa ludzkiego. Społeczeństwo takie – jak zaznacza M. Krąpiec – „to zespół wzajemnych związków, zależności i wzajemnego działania poszczególnych ludzi i grup ludzkich oraz tworów związanych z nimi – krócej: społeczeństwo to zespół zorganizowanych międzyludzkich relacji”⁴¹⁸. Administracja publiczna jest jednym z tworów, na który składają się takie relacje. Stanowi ona formę bytu społecznego⁴¹⁹. Może być ona rozumiana nie tylko jako system różnych podmiotów (nie tylko organów administracji publicznej, ale także innych), nakierowanych na realizację interesu publicznego/dobra wspólnego (znaczenie organizacyjne lub podmiotowe), ale można ją traktować jako działalność państwa lub samorządu terytorialnego, a także innych podmiotów, nakierowaną na wykonywanie funkcji publicznych (znaczenie funkcjonalne, przedmiotowe).

Przy czym ścisłe określenie organu administracji publicznej jest konieczne z uwagi na to, by nie tracić z punktu widzenia celu państwa, który organy realizują.

Jedno ze znaczeń „dobra wspólnego zakłada pojawienie się tego dobra jako jego «własnego», osobowego dobra, które jest ujmowane przez rozum, stąd każda osoba ludzka może i powinna je zrozumieć, a rozumiejąc – zarazem doń przyłączyć (...). Dla zrozumienia dobra wspólnego trzeba więc dojrzeć jego istotny charakter, a rolą społeczności jest takie wychowanie człowieka do rozumnej wolności, by mógł on sam «od wewnątrz» dojrzeć i dobrowolnie ukochać «dobro wspólne» i siebie jako jego uczestnika. Inna droga związania człowieka jakimkolwiek prawem ze społecznością jest drogą przekreślającą ludzką naturę

⁴¹⁷ P. Przybysz, *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 119.

⁴¹⁸ M. Krąpiec, *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1986, s. 174.

⁴¹⁹ A. Szadok-Bratuń, *Czy prawo naturalne wiąże administrację publiczną? Uwagi wprowadzające*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016, s. 473.

jako wolną, spotencjalizowaną osobowość⁴²⁰. Pojęcie dobra wspólnego jest coraz bardziej znaczące w nauce prawa administracyjnego. Pozwala się ono tej nauce otworzyć na wartości; zauważyła to już także I. Lipowicz, która podkreśliła, że pojęcie interesu publicznego, jako bardziej zobiektywizowane i pragmatyczne, jest bardziej godne refleksji naukowej niż pojęcie dobra wspólnego. To drugie pojęcie jest zbyt zmienne historycznie i nasycone problemami aksjologicznymi; konsekwentne przyjęcie szerszego niż interes publiczny charakteru pojęcia dobra wspólnego powinno być tylko początkiem drogi do jego szerszego stosowania⁴²¹. Dobro wspólne pozwala także nauce prawa administracyjnego otworzyć się na prawo naturalne. Przez dobro wspólne rozumie się sumę warunków życia społecznego, które pozwalają rozwijać się członkom społeczeństwa i ich związkom⁴²²; „dobro wspólne Rzeczypospolitej jest dobrem wszystkich obywateli. Jest wartością ponadjednostkową, ukierunkowaną na działania i cele jednostek. Jest też wartością nadrzędną, w tym znaczeniu, że integruje inne wartości, w tym też te, które są konsekwencją poszczególnych praw i wolności (...). Władca dobra wspólnego, o ile jest to uprawnione koniecznością zabezpieczenia bardzo ważnych wartości, takich chociażby o jakich mowa w art. 5 Konstytucji (...), może żądać ofiar z zasad konstytucyjnie chronionych na rzecz innych wartości konstytucyjnych⁴²³. Z perspektywy prawnonaturalnej taka koncepcja dobra wspólnego rozwija się w państwie prawa, które ma tworzyć i chronić przestrzeń, w której wszyscy – ludzie oraz ich wspólnoty (często różniące się między sobą) uzyskują jednakową ochronę prawną i mogą cieszyć się niewątpliwym, wspólnym dla nich wszystkich dobrem: sprawiedliwością, bezpieczeństwem i pokojem⁴²⁴.

Człowiek jako istota społeczna powinien żyć w grupach uporządkowanych i zorganizowanych. Porządek i organizacja

⁴²⁰ M. Krąpiec, op. cit., s. 186.

⁴²¹ I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny nr 3 z 2017 r., s. 22.

⁴²² Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2018 r., sygn. akt K 27/16.

⁴²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01.

⁴²⁴ Z. Stawrowski, op. cit., s. 447.

grupy społecznej są zapewniane przez władzę⁴²⁵, a więc przez państwo i działającą w jego imieniu administrację publiczną. Cechy społeczności państwowej u Cz. Martyniaka to człowiek, rozum, organizacja, władza, prawo, dobro⁴²⁶. Takie cechy odnajduje A. Szadok-Bratuń w koncepcji administracji inteligentnej⁴²⁷, kierującej się zasadami logiki, racjonalności, słuszności itd. Struktura o charakterze inteligentnym dysponuje umiejętnościami: 1) sieciowania współpracy – identyfikuje w swoim otoczeniu podmioty o zróżnicowanej proveniencji; 2) pełnienia roli brokera sieci – integruje i akumuluje rozproszony kapitał intelektualny i społeczny; 3) optymalizowania współpracy w ramach sieci⁴²⁸. Mimo tej technicystycznej wersji koncepcji *smart administration*, nie można zapominać, iż zakłada ona, że administracja zna możliwości swego ulepszania, zaś jednym z celów jej działania jest prowadzenie takiej działalności publicznej, w której pierwiastek inteligencji przyczyniłby się do coraz głębszego poszanowania administracji jako przedsięwzięcia korzystnego dla obywateli i dla obywateli niezbędnego, a w dodatku słusznego i sprawiedliwego⁴²⁹.

Państwo ma charakter naturalny, a zatem uznać należy istnienie prawa pozytywnego opatrzonego przymusem⁴³⁰. Zresztą możliwość stosowania władztwa administracyjnego to jedna z cech administracji publicznej. Administracja publiczna, posługując się władztwem, stoi na straży dobra wspólnego i określa środki, które mają służyć temu celowi. Podkreślenia jednak wymaga, że działania władcze, chociaż istotne i dominujące, nie są jedynymi, jakie wykonuje administracja publiczna. Bo wiem zadania, które wykonuje administracja publiczna, są tak szerokie i różnorodne, że te instrumenty prawne będą z natury rzeczy różne, stosownie do określonych działań. Mamy pewny obszar działania, w którym administracja publiczna korzysta

⁴²⁵ Cz. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, w: *Dzieła*, Lublin 2006, s. 342.

⁴²⁶ A. Szadok-Bratuń, op. cit., s. 473.

⁴²⁷ Tamże, s. 473-474.

⁴²⁸ A. Chrisidu-Budnik, *Smart administration – zarys koncepcji*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 178-179.

⁴²⁹ J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, w: *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 361.

⁴³⁰ Cz. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa...*, s. 342.

z władztwa i pojawiają się specyficzne narzędzia – zwane władczymi (np. nakaz rozbiórki, ograniczenia, nakazy i zakazy wprowadzane w czasie epidemii). Zresztą prawne formy działania administracji publicznej są w literaturze łączone z zadaniami: „prawne formy działania administracji ewoluują wraz z zadaniami, dla których realizacji powstały”⁴³¹.

Są też takie obszary działania, gdzie administracja publiczna jest traktowana jak każdy inny podmiot, nie dysponuje władztwem publicznym. Instrumenty stosowane na tym obszarze będą inne niż wtedy, gdy korzysta z władztwa (np. kupno przez administrację urządzeń biurowych, papieru do drukarki może odbywać się w drodze umów cywilnoprawnych).

Coraz częściej jest tak, że w pewnych sytuacjach działania niewładcze poprzedzają działania władcze. Dopiero wtedy, gdy nie uda się przy pomocy instrumentów niewładczych osiągnąć zamierzonych celów (określonych przez prawo), organy administracji publicznej sięgają po środki władcze. Przykładem jest pozyskiwanie nieruchomości pod budowę dróg publicznych. W pierwszej kolejności należy próbować kupić je od właściciela – zawierając umowę cywilnoprawną (umowę sprzedaży), a więc podejmując czynność o charakterze niewładczym. Dopiero jeżeli właściciel nie będzie chciał dobrowolnie sprzedać nieruchomości (zawrzeć umowy sprzedaży), to można wydać decyzję o wywłaszczeniu nieruchomości. Decyzja taka ma charakter władczy. Jak się wydaje, właśnie taka konstrukcja (w pierwszej kolejności stosowanie środków niewładczych, a dopiero gdy one zawiodą, stosowanie środków władczych) najbardziej odpowiada państwu mającemu zapewnić ludziom możliwość realizacji pomysłu na dobre życie; możliwość zaś pozbawienia praw może odbywać się tylko w przypadkach wskazanych przez prawo, albowiem państwo prawa uznajemy za stan publicznie uznanych słusznych uprawnień, zapewniającym wszystkim bez wyjątku jednostkom bezpieczne i sprawiedliwe korzystanie z wolności⁴³².

Tendencja ta wiąże się z ograniczaniem („rozmiękczeniem”) władztwa administracyjnego we współczesnym świecie (typowa dla koncepcji *good governance*). W literaturze zaś podkreś-

⁴³¹ I. Lipowicz, *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przelomu*, RPEiS, zeszyt 4 z 2016 r., s. 41.

⁴³² Z. Stawrowski, op. cit., s. 446.

się, iż „w demokratycznym państwie prawa zaczynają mieć coraz większe znaczenie formy działania, w których użycie władztwa nie jest potrzebne. Są to różnego rodzaju formy mediacji, negocjacji lub koncyliacji, jednak zawsze władztwo pozostaje «w zanadru» administracji publicznej»⁴³³. Warto także podkreślić, iż takie „deprecjonowanie” władztwa i władczych form działania nie jest typowe tylko dla naszych czasów, ale widoczne było także w radzieckim prawie administracyjnym: w państwie socjalistycznym „prawo i władcza decyzja pozostają nadal ważnym środkiem działania, ale nie jedynym, ani nawet najpowszechniejszym”⁴³⁴.

Funkcja reglamentacyjno-porządkowa polega na tym, że administracja w celu realizacji interesu publicznego i zachowania szeroko pojętego porządku publicznego (oraz bezpieczeństwa publicznego) może wydawać nakazy, zakazy i pozwolenia. Wprowadza się więc ograniczenia w działalności określonych podmiotów; jak podaje się w literaturze, reglamentacja przyjmuje postać „faktu prawnego, który jest skutkiem władczych działań indywidualnych podmiotów władzy publicznej. Akty te urzeczywistniają w życiu społecznym i w obrocie prawnym stanowisko prawodawcy – zwłaszcza ustawodawcy o ograniczeniach w sytuacji konkretnego podmiotu”⁴³⁵. Reglamentacja jest formą ograniczenia wolności i praw człowieka i obywatela. Reglamentację wolności konstytucyjnych usprawiedliwia zwłaszcza konieczność ochrony wartości wyróżnionych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP (klauzule limitacyjne)⁴³⁶.

Wydawanie nakazów, zakazów i pozwoleń następuje na ogół poprzez zastosowanie środków władczych (decyzji administracyjnych) – w celu zachowania m.in. porządku publicznego. Samo zaś pojęcie porządku publicznego rozumieć należy szeroko; chodzi nie tylko o sytuację, w której dochodzi do naruszeń

⁴³³ J. Zimmermann, *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022, s. 20.

⁴³⁴ J. Łętowski, *Wstęp*, w: *Problemy radzieckiego prawa administracyjnego*, red. J. Łętowski, Ossolineum 1980, s. 8.

⁴³⁵ L. Kieres, *Reglamentacja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *W poszukiwaniu dobrego prawa*, tom I: *Perspektywa publicznoprawna. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, red. naukowa K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022, s. 244.

⁴³⁶ Tamże, s. 247.

praw obywateli i innych osób poprzez np. przestępstwa czy wykroczenia (a nad porządkiem w tym zakresie czuwają organy należące do tzw. policji administracyjnej, o czym niżej), ale również inne sytuacje wpływające na szeroko pojęty ład społeczny, gospodarczy, polityczny itd. Dlatego też działaniami w zakresie reglamentacyjno-porządkowym są te, które dotyczą przyznawania uprawnień do kierowania pojazdami – zadaniem organów administracji jest ich przyznanie tym osobom, które dają gwarancję prawidłowego prowadzenia pojazdów. Podobnie działaniami reglamentacyjno-porządkowymi są te, które dotyczą np. ścisłego ustalenia zasad sprzedaży napojów alkoholowych (powszechnie znane są skutki spożywania alkoholu – także te społeczne).

Przykładowo, fakt negatywnego wpływu nadmiernego spożywania napojów alkoholowych na rozmaite zjawiska życia społecznego i życia jednostki nie jest przez nikogo kwestionowany. Nie jest więc zaskoczeniem, że ustawodawca stara się niekorzystne skutki powyższego zjawiska ograniczać i neutralizować⁴³⁷. Ustawa antyalkoholowa ma na celu m.in. szerzenie trzeźwości oraz opanowanie pijaństwa, alkoholizmu i nałogu – ustawodawca chce mieć nad tym wszystkim „panowanie”; dlatego też w powyższej ustawie określa granice funkcjonowania jednostki, przedsiębiorców, państwa, samorządu terytorialnego w obszarze związanym z alkoholem.

Z norm zawartych w art. 1 ustawy antyalkoholowej wynika, że dąży ona m.in. do ograniczenia spożywania napojów alkoholowych. Ustawa ta wprowadza daleko idącą reglamentację w tym zakresie. Dotyczy ona zarówno polityki państwa, jak i postępowania pojedynczych osób. Istotne jest ograniczenie spożycia napojów alkoholowych oraz zmiana struktury ich spożywania, inicjowanie i wspieranie przedsięwzięć mających na celu zmianę obyczajów w zakresie sposobu spożywania tych napojów, oraz podejmowanie działań na rzecz trzeźwości. By osiągnąć te cele, stosować można środki władcze (np. zezwolenia na sprzedaż napojów alkoholowych, podejmowanie przez radę gminy uchwał w sprawie zasad usytuowania punktów sprzedaży napojów alkoholowych), jak i działania

⁴³⁷ R. Sawuła, *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, ST nr 3/1997, s. 47.

niewładcze (działalność szkoleniowa i edukacyjna, akcje społeczne itd.).

Elementem funkcji reglamentacyjno-porządkowej jest tzw. policja administracyjna. W literaturze podkreśla się, że policja administracyjna jest pojęciem-narzędziem do określania specyficznych relacji między jednostką (obywatelem) a administracją działającą w imię interesu publicznego, polegających na podejmowaniu przez nią szeregu przede wszystkim władczych czynności ochronnych, mających na celu zapewnienie realizacji przepisów administracyjnego prawa materialnego⁴³⁸. Jest to funkcja administracji, której celem jest zapewnienie także bezpieczeństwa i porządku publicznego. Bezpieczeństwo ludzi i bezpieczeństwo publiczne jest takim stanem istniejącym w państwie, granice którego zakreślają przepisy prawa, w którym człowiekowi, a także ogółowi społeczeństwa (nie tylko obywatelom polskim) nie grozi żadne niebezpieczeństwo, niezależnie od źródeł, z którego miałyby pochodzić⁴³⁹. Porządek publiczny to pozytywny stan kreowany przez normy prawne i pozaprawne (normy moralne, zasady współżycia międzyludzkiego) akceptowane i stosowane przez większość, zapewniający prawidłową koegzystencję i rozwój pojedynczych ludzi i ich zbiorowości przy aktywnym udziale podmiotów publicznych, odpowiedzialnych za realizację zadań w tym zakresie. Porządek publiczny ma umożliwić normalny rozwój życia społecznego i zapewnić przestrzeganie przepisów dotyczących zachowania się w miejscach publicznych, czystości urzędów użyteczności publicznej, przepisów dotyczących rejestracji pojazdów, przepisów budowlanych, przeciwpożarowych, prawa wodnego, ewidencji ludności, zakładania stowarzyszeń itp.⁴⁴⁰. Wskazując na relacje między bezpieczeństwem publicznym a porządkiem publicznym, stwierdzić można, że porządek publiczny stanowi często, ale nie zawsze, element bezpieczeństwa publicznego, którego zewnętrznym przejawem jest przestrzeganie norm prawnych, moralnych, obyczajowych i religijnych przez osoby

⁴³⁸ W. Bednarek, J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 601.

⁴³⁹ S. Pieprzny, *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007, s. 32.

⁴⁴⁰ Tamże, s. 39.

fizyczne i inne podmioty, a którego skutkiem jest harmonizacja życia poszczególnych jednostek i społeczności ludzkich⁴⁴¹. kategoria porządku publicznego jest płynna: ulega zmianie wraz ze zmianą stosunków społecznych. Oznacza to, że klauzula porządku publicznego jest zmienna w zależności od miejsca i czasu.

Przedmiotem ochrony policyjnej są określone dobra indywidualne (np. zdrowie czy życie ludzkie), dobra o charakterze ogólnym (środowisko naturalne), czy też pewne stany (bezpieczeństwo, porządek publiczny), które podlegają zagrożeniu. Ochrona takich dóbr wymaga często zastosowania środków o charakterze władcym i takie działania administracji muszą znaleźć odzwierciedlenie w przepisach ustawowych, określających dopuszczalny zakres ingerencji w sferę wolności jednostki⁴⁴².

Jak podaje M. Szubiakowski, regulacja realizująca funkcję policyjną odmiennie od reglamentacji polega na tym, że jej celem nie jest normowanie prowadzonej aktywności, lecz jej ograniczenie lub przerwanie w wypadku stwierdzenia zjawisk, które uzasadniają ocenę o zaistnieniu zagrożeń. Cele reglamentacji mają charakter długoterminowy, zaś policji doraźny⁴⁴³.

Do policji administracyjnej zalicza się podmioty umundurowane i uzbrojone (np. policja, straż gminna/miejska, Inspekcja Transportu Drogowego, straż więzienna) oraz podmioty nieumundurowane i nieuzbrojone (np. Państwowa Inspekcja Farmaceutyczna, Inspekcja Ochrony Środowiska, Państwowa Inspekcja Sanitarna).

Ograniczając wolności i prawa człowieka i obywatela w ramach funkcji reglamentacyjno-porządkowej oraz policyjnej, kierować się należy m.in. zasadą proporcjonalności. Zasada ta nakazuje podejmowanie przez administrację publiczną takich działań, które są właściwe do realizacji zamierzonego celu. Ograniczając prawa, administracja publiczna oraz inne podmioty działające w imieniu państwa – powinny kierować się rozumnym osądem i rozumnymi zasadami. Jest to związane

⁴⁴¹ Tamże, s. 40.

⁴⁴² R. Kusiak-Winter, *Policja administracyjna*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 57.

⁴⁴³ M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2017, s. 173-174.

z nakazem sprawiedliwości (wymogiem sprawiedliwości/normą sprawiedliwości). niesprawiedliwe jest nakładanie na stronę takich obowiązków, które byłyby niewspółmierne do celu, który miałby być osiągnięty dzięki ich nałożeniu. Zgodnie z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw”. Wynikająca z art. 31 ust. 3 Konstytucji RP zasada proporcjonalności wyraża się zakazem nadmiernej ingerencji w sferę praw i wolności jednostki, a więc także godności ludzkiej. Wymaga, by środki prawne wynikające z zastosowania przepisów prawa były odpowiednie do realizacji zamierzonego celu i nie wykaczały poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia.

Jednak zasada proporcjonalności może służyć jako narzędzie rozwiązywania kolizji między wartościami a zasadami ogólnymi. Podkreślenia wymaga, że w prawie administracyjnym istnieje pluralizm wartości; prawo to w gruncie rzeczy chroni, urzeczywistnia oraz kreuje wiele równorzędnych wobec siebie nawzajem wartości. Nie istnieje tu także abstrakcyjna ich hierarchia. I nie jest też tak, że owe wartości w konkretnych okolicznościach nie będą trwały ze sobą w sprzeczności. Można wręcz twierdzić, że w istocie wartości prawa administracyjnego wpisany jest konflikt⁴⁴⁴.

Z perspektywy prawnonaturalnej zasada ta może mieć jeszcze szersze zastosowanie. W literaturze wskazuje się bowiem, że ma miejsce deprecjonowanie podstawowych wartości, w tym m.in. poprzez fetyszyzację sztucznych systemów wartości (wiąże się to niejednokrotnie z kształtowaniem sztucznych systemów quasi-aksjologicznych, schlebieniem prymitywnym gustom, pogardą dla kształtowanych przez wieki podstaw kultury łańciskiej itd.)⁴⁴⁵; jest w tej wypowiedzi zbyt dużo ogólników,

⁴⁴⁴ M. Krawczyk, *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego*, w: *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 127.

⁴⁴⁵ M. Zdyb, *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018, s. 42.

by można było się do niej odnosić. Z kolei J. Zimmermann pisze, iż wystrzegać należy się „wartości fałszywych, np. takich, jakie były wypisywane na transparentach okresu PRL”⁴⁴⁶. Organ administracji publicznej, w procesie stosowania prawa, przy pomocy rozumowania praktycznego, powinien wybierać wartości odpowiadające i wynikające z ludzkiej natury.

Zasada proporcjonalności nakazuje podejmowanie przez administrację publiczną takich działań, które są właściwe do realizacji zamierzonego celu. Celem wspólnoty politycznej – państwa (prawa), a więc stanu publicznie uznanych słusznych uprawnień, zapewniającym wszystkim bez wyjątku jednostkom (jeśli trzeba, również za pomocą przymusu) bezpieczne i sprawiedliwe korzystanie z ich wolności⁴⁴⁷. W państwie obowiązuje rozumny kształt porządku politycznego, w którym jednostki – nawet te nie potrafiące lub nie chcące postępować moralnie – są poddane moralnie słusznym, to znaczy szanującym ich godność, zewnętrznym regulacjom⁴⁴⁸. Zatem taka perspektywa jest kryterium pozwalającym rozwiązać ww. kolizje wartości: nastawienie na człowieka i zapewnienie pewnych rygorów wynikających z zasad rozumności.

Takie cele państwa wpływają także na kształt ustroju państwa oraz widoczne są także w obszarze działania organów administracji publicznej i wykonywania zadań. Prawo naturalne rzecz jasna nie określa szczegółowo zasad budowy administracji państwa. Właściwy ustrój prawny państwa prowadzi bardzo skutecznie – na równi z zasadami sprawiedliwości i słuszności i na równi z właściwym rozwojem karności w państwie – do zapewnienia wszystkim dobrobytu⁴⁴⁹. Zaś zadaniem administracji publicznej jest dbanie o poszanowanie praw człowieka i dbanie o to, by każdy mógł łatwiej wypełniać swoje obowiązki (zadania samorządu jako zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty). Podstawowym zadaniem władz publicznych jest uznawanie, poszanowanie, uzgadnianie, ochrona oraz rozwijanie praw i obowiązków obywateli⁴⁵⁰. We współczesnym państwie liczba zadań wzrasta. Administracja wykonuje zadania polegające nie tylko

⁴⁴⁶ J. Zimmermann, *Alfabet...*, s. 21.

⁴⁴⁷ Z. Stawrowski, op. cit., s. 446.

⁴⁴⁸ Tamże.

⁴⁴⁹ Jan XXIII, *Pacem in terris*, nr 70.

⁴⁵⁰ Tamże, nr 77.

na zapewnieniu bezpieczeństwa i porządku publicznego (administracja reglamentacyjno-porządkowa), ale w coraz większym stopniu obciążana jest zadaniami z zakresu administracji świadczącej – wykonywanie usług na rzecz społeczności.

Przywrócić więc należy znaczenie państwu. Nie tyle państwu narodowemu, ile po prostu: państwu, które chroni jednostkę (w tym obywatela) przed różnego rodzaju niebezpieczeństwami i zagrożeniami, w tym wynikającymi z rozwoju technologicznego⁴⁵¹.

W obecnych, trudnych jednak czasach konieczne jest to, by administracja dysponowała środkami władczymi. Wprowadzając je jednak, konieczne jest zapewnienie środków ochrony wolności i praw przed potencjalnym ich naruszeniem związanym z użyciem takich środków.

Jednak również i funkcja świadcząca jest potrzebna. Funkcja ta polega na zaspokajaniu niezbędnych potrzeb bytowych osób. Administracja publiczna, podejmując działania tego typu, nie musi posługiwać się władztwem administracyjnym. Przykładowe działania administracji świadczącej to m.in. utrzymywanie zieleni miejskiej, parków, budowa i utrzymanie dróg publicznych, świadczenie usług zdrowotnych, usług w zakresie dostarczania wody pitnej i odprowadzania ścieków, prowadzenie muzeów, bibliotek itd. Chodzi zatem o te czynności, które ułatwiają życie osobom (zarówno fizycznym, jak i prawnym) i zwiększają jego komfort. Jak podkreśla się w literaturze, celem państwa nie jest zapewnienie ludziom szczęścia i pomyślności, lecz gwarancja bezpieczeństwa⁴⁵². Z tego powodu państwo socjalne/opiekuńcze, zajęte troską o dobrobyt swoich obywateli, musi budzić wątpliwości co do racjonalności i prawomocności moralnej⁴⁵³.

W literaturze podkreśla się, że funkcja świadcząca może polegać na:

- odpowiedzialności za standard usług świadczonych przez sektor prywatny;
- bezpośrednim organizowaniu świadczenia usług publicznych różnego rodzaju;

⁴⁵¹ G. Krawiec, op. cit., s. 225-226.

⁴⁵² Z. Stawrowski, op. cit., s. 447.

⁴⁵³ Tamże, s. 447-448.

- bezpośredniemu świadczeniu usług za pośrednictwem instytucji świadczących, należących do sektora publicznego⁴⁵⁴.

Państwo powinno więc zapewniać usługi swoim obywatelom, ale nie pozbawiając ich wolności; „interweniując bezpośrednio i pozbawiając społeczeństwo odpowiedzialności, państwo opiekuńcze powoduje utratę ludzkich energii i przesadny wzrost publicznych struktur, w których – przy ogromnych kosztach – raczej dominuje logika biurokratyczna, aniżeli troska o to, by służyć korzystającym z nich ludziom”⁴⁵⁵. Realizacja funkcji świadczącej wymaga więc pewnego balansu i uwzględnienia różnych racji, w tym także przez ustawodawcę, który tę funkcję kreuje.

W najnowszej literaturze zauważono, że funkcja administracji świadczącej podlega głębokim przeobrażeniom, nie tylko ze względu na procesy prywatyzacji, ale także ze względu na zmiany w zakresie i formach udzielanych świadczeń przez podmioty publiczne. Ma to związek z rozwojem nowych technologii oraz sytuacją pandemiczną⁴⁵⁶. Na początku XXI wieku, gdy koncepcje *New Public Management* (NPM) były żywotne, podkreślono, że pozytywne doświadczenia prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych w gospodarce powodują, że ta droga zmierzająca do lepszego świadczenia usług publicznych wydaje się dość atrakcyjna. Przykłady świadczenia usług niematerialnych przez podmioty niepubliczne (np. szkoły wyższe, placówki służby zdrowia) także potwierdzają tę atrakcyjność⁴⁵⁷. Obecnie do koncepcji NPM podchodzi się z rezerwą. Podkreśla się wprawdzie, iż okres czasu fascynacji NPM nie można uznać za stracony (z uwagi m.in. na standaryzację administrowania, benchmarking, partnerstwo publiczno-prywatne)⁴⁵⁸, to jednak pojawiły

⁴⁵⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 110.

⁴⁵⁵ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 48.

⁴⁵⁶ R. Kusiak-Winter, *Administracja świadcząca*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. naukowa J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 60.

⁴⁵⁷ J. Pośluszny, *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, w: *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, red. J. Pośluszny, Przemysł-Rzeszów, 2003, s. 314.

⁴⁵⁸ I. Lipowicz, *Perspektywy renesansu prawa administracyjnego w nowych warunkach technologicznych i społecznych w przyszłości*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora*

się także pewne problemy. Ta sama autorka – podając przykład szkolnictwa wyższego – podkreśla, że dokonywanie reform ograniczających decentralizację uczelni w imię przebrzmiałej już teorii NPM jest niewłaściwe. Uczelnie wyższe przykładowo zawsze były ważnym elementem otoczenia instytucjonalnego samorządu i partnerem w projektach. Ich samodzielność i związek ze wspólnotą lokalną wzmacniały możliwości wspólnoty. Taka zmiana w otoczeniu osłabia pozycję samorządu⁴⁵⁹. W odniesieniu do administracji publicznej (której uniwersytety są elementem) wskazano, że nie może ona (administracja publiczna) kierować się czysto ekonomicznym punktem widzenia, musi się bowiem skupić na społecznym aspekcie podejmowanych rozstrzygnięć⁴⁶⁰.

Niezbędne potrzeby życiowe osób czy grup osób mogą być tożsame z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty, co stanowi zadanie samorządu terytorialnego (w tym gminnego, powiatowego i samorządu województwa); zaspokajanie takich zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych jednostek samorządu terytorialnego, w tym gminy: art. 7 ustawy o samorządzie gminnym. Rzecz jasna zadania administracji świadczącej są wykonywane także przez administrację rządową.

Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy. W szczególności zadania własne obejmują sprawy: ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej; gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego; wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji; lokalnego transportu zbiorowego; ochrony zdrowia; pomocy społecznej, w tym ośrodków i zakładów opiekuńczych; wspierania rodziny i systemu pieczy zastępczej; gminnego budownictwa mieszkaniowego;

Jacka Jagielskiego, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021, s. 748.

⁴⁵⁹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019, s. 160.

⁴⁶⁰ J. Sroka, J. Podgórska-Rykała, *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, Warszawa 2021, s.30.

edukacji publicznej; kultury, w tym bibliotek gminnych i innych instytucji kultury oraz ochrony zabytków i opieki nad zabytkami; kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych; targowisk i hal targowych; zieleni gminnej i zadrzewień; cmentarzy gminnych; porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli oraz ochrony przeciwpożarowej i przeciwpowodziowej, w tym wyposażenia i utrzymania gminnego magazynu przeciwpowodziowego; utrzymania gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych; polityki prorodzinnej, w tym zapewnienia kobietom w ciąży opieki socjalnej, medycznej i prawnej; wspierania i upowszechniania idei samorządowej, w tym tworzenia warunków do działania i rozwoju jednostek pomocniczych i wdrażania programów pobudzania aktywności obywatelskiej; promocji gminy; współpracy i działalności na rzecz organizacji pozarządowych; współpracy ze społecznościami lokalnymi i regionalnymi innych państw.

Zadania ter gmina wykonuje zgodnie z zasadą decentralizacji, która „stanowi podstawę bytu jednostek terytorialnych, które muszą mieć zapewnioną realną możliwość wykonywania przyznanych ich zadań – czy to własnych, czy zleconych”⁴⁶¹. Należy jednak zwrócić uwagę, że zasada pomocniczości statuuje, iż pierwszeństwo w wykonywaniu zadań, o ile tylko stopień rozwoju społeczeństwa i wymagania dobra wspólnego na to pozwalają, mają najpierw jednostki, następnie małe społeczności, na końcu zaś – społeczności wyższego rzędu. Subsydiarność najpierw w pierwszej kolejności chroni wolność jednostki, a następnie autonomię jej zrzeszeń. Odczytanie zasady decentralizacji w świetle zasady pomocniczości pozwala więc stworzyć model dynamicznego, zasadniczo oddolnego podziału kompetencji do działania, w którym zadania nie zawsze są delegowane na jednostki niższego rzędu. Państwo, pełniąc funkcję integrującą oraz koordynującą, a w niektórych przypadkach zastępującą, ma jednak obowiązek każdorazowego sprawdzania, na ile jego interwencja jest konieczna, a na ile działanie jednostek niższego rzędu stanowi realizację dobra wspólnego uwzględniającego

⁴⁶¹ J. Barzak, *Zasada subsydiarności a praktyczne aspekty jej realizacji w administracji publicznej*, w: red. B. Dolnicki, *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2016, s. 50.

jedną z najwyższych wartości – godność wszystkich osób działających na rzecz społeczności⁴⁶².

Tradycyjnie w nauce prawa dokonywało się (już w nauce prawa administracyjnego XIX wieku) i dokonuje się analizy centralizacji i decentralizacji⁴⁶³. Współcześnie przez centralizację rozumie się „taki sposób zorganizowania aparatu administracyjnego państwa, w którym organy niższego stopnia są hierarchicznie podporządkowane organom stopnia wyższego”⁴⁶⁴. Właśnie ta podległość hierarchiczna jest cechą wyróżniającą centralizacji⁴⁶⁵. Układ scentralizowany polega na „związaniu organów niższego szczebla dyrektywami organów nadrzędnych, na ingerencji w sferę działania organu niższego w formie zarządzeń i poleceń służbowych”⁴⁶⁶.

Z kolei A. Okolski wskazał, iż ci, którzy główną uwagę zwracali na powiększenie siły i potęgi państwa, którzy w potężnym rozwoju władzy państwowej widzieli rękojmię szczęścia, pomyślności, sławy państwa, pragnęli zaprowadzenia najściślejszej centralizacji (...). Ci, którzy w zbytnej centralizacji widzieli niebezpieczeństwo dla wolności obywateli, społeczeństwa, domagali się zdecentralizowania organów administracyjnych⁴⁶⁷. Z punktu widzenia wolności i praw człowieka i obywatela, zasada decentralizacji wydaje się najbardziej optymalna.

Dlatego też w demokratycznym państwie prawa decentralizacja przybiera formę zasady konstytucyjnej. Zgodnie bowiem z art. 15 Konstytucji RP „ustrój terytorialny Rzeczypospolitej Polskiej zapewnia decentralizację władzy publicznej”. Decentralizacja

⁴⁶² Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 48.

⁴⁶³ Por. np. S. Fundowicz, *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005; L. Habuda, *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009; J. Starościan, *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.

⁴⁶⁴ A. Wiktorowska, w: *Prawo administracyjne*, pod red. M. Wierzbowskiego, Warszawa 2015, s. 85. Podobnie: E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 95.

⁴⁶⁵ Więcej: J. Jeżewski, *Podległość hierarchiczna w administracji. Zarys problematyki*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009, s. 100-101.

⁴⁶⁶ E. Olejniczak-Szałowska, w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016, s. 183.

⁴⁶⁷ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880, s. 96.

oznacza przeniesienie kompetencji do podejmowania działań (także władczych) na podmioty niepaństwowe. Przeniesienie takie następuje w drodze ustawy, a podmiot któremu przekazano te kompetencje (podmiot zdecentralizowany) posiada samodzielność i wykonuje zadania publiczne we własnym imieniu.

Funkcja świadcząca administracji polega też na tym, że szczególny obowiązek wykonywania zadań spoczywa właśnie na organach administracji publicznej, które je wykonują. W orzecnictwie sądowym podkreśla się (w odniesieniu do art. 7 u.s.g.), iż organy samorządu terytorialnego, w tym gminnego nie mają prawa odmawiać wykonywania swoich obowiązków wynikających z ustaw i przerzucać ich np. na mieszkańców gminy. Taka postawa władz gminy narusza przepis art. 7 Konstytucji RP, który określa granice prawa, w jakich mają działać organy władzy publicznej, do których bez wątplenia należą również organy gminy. Granice władztwa w zakresie stanowienia prawa miejscowego na podstawie tego przepisu wyznaczają, poza celami ustawy, konstytucyjne zasady: samodzielności samorządu terytorialnego (art. 163) i stanowienia prawa miejscowego (art. 94). Nadzór nad działalnością gminy w tym zakresie może być zaś sprawowany wyłącznie z punktu widzenia legalności (art. 171 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej). Tworzenie uchwał stojących w sprzeczności z zadaniami gminy postawionymi przez ustawodawcę oznacza naruszenie prawa. Jeśli cel jest wytyczony przez ustawę wprost, a podmiot realizujący tę właśnie ustawę wykonuje w jej ramach działania niezmiernie do realizacji tego celu, to można uznać, że działa on niezgodnie z prawem, a nawet bez podstawy prawnej. Takie działania zatem podlegają weryfikacji sądowej. Nie jest to wtedy kontrola celowości, ale kontrola legalności, gdyż akt nie jest weryfikowany z punktu widzenia celów pozaprawnych, ale z punktu widzenia celu wyraźnie wyznaczonego w ustawie, będącej jego podstawą prawną. Jeśli taki akt nie pozwala na realizację celu wyrażonego w jego podstawie prawnej, to jest on nie tylko „niecelowy”, ale również sprzeczny z ustawą⁴⁶⁸.

Decentralizacja jednak nie zawsze się sprawdza. Pewne wątpliwości budzi bowiem tak zwana decentralizacja procedur awansowych, określonych w ustawie Prawo o szkolnictwie

⁴⁶⁸ Wyrok NSA z dnia 16.09.2021 r., II GSK 539/21.

wyższym i nauce (Pr.sz.w.). Chodzi w szczególności o postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora. Sposób postępowania w tej sprawie ustala senat albo rada naukowa (art. 192 ust. 2 i 3 Pr.sz.w.). Oznacza to, że postępowanie w tej sprawie inaczej wygląda w każdej jednostce organizacyjnej (uczelni itd.). Jak podaje H. Izdebski, taka decentralizacja regulacji proceduralnej (brak mających moc powszechnie obowiązującą przepisów wykonawczych określających szczegóły odpowiednich procedur) powoduje zatem konieczność postawienia pytania, czy postanowienia wewnętrznych unormowań uczelni w postaci uchwał wydawanych na podstawie art. 192 i 3 ustawy mogą stanowić podstawę decyzji administracyjnych – zarówno pozytywnych jak i negatywnych⁴⁶⁹. Podkreśla się również, że sytuacja taka „musi nieuchronnie prowadzić do powstania prawnych partykularizmów, tj. do stworzenia przez podmioty doktoryzujące (...) autonomicznych i nierównoważnych porządków proceduralnych, co w sposób jaskrawy kontrastuje z poprzednio obowiązującą jednolitą regulacją, opartą na przepisach ustawowych oraz wydanym na podstawie ustawy rozporządzeniu. Prawdą jest, że autonomia szkół wyższych stanowi dla rozwoju nauki wartość nie do przecenienia, ale prawdą jest również, że wprowadzony nową ustawą zdecentralizowany model regulacji postępowań w sprawie nadania stopnia naukowego prowadzi w sposób nieunikniony do licznych prawnych paradoksów. Przede wszystkim postępowania administracyjne prowadzone będą na różnych uczelniach na podstawie odmiennych schematów proceduralnych, co stawia pod znakiem zapytania realizację zasady równości wobec prawa. Przeniesienie ciężaru odpowiedzialności za standard regulacji proceduralnej z organów centralnych (ustawodawca oraz minister) na organy uczelni stwarza ryzyko rozmycia się odpowiedzialności w obszarze gwarancji proceduralnych, jakie władza publiczna powinna zapewnić jednostce w ramach procesu stosowania prawa w postępowaniu o nadanie stopnia doktora i doktora habilitowanego”⁴⁷⁰. Takie ujęcie decentralizacji powoduje, że cele uniwersytetu mogą mieć trudno-

⁴⁶⁹ H. Izdebski, *Postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora*, w: *Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, pod red. H. Izdebskiego i A. Łazarskiej, Warszawa 2022, s. 60.

⁴⁷⁰ M. Wojtuń, *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniach awansowych*, PiP, z. 2/2021, s. 10.

ści w realizacji. Celem tym jest „posługa myślenia”, czyli „służba prawdzie w wymiarze społecznym. Każdy intelektualista, bez względu na przekonania, jest powołany do tego, by kierując się tym wzniosłym i trudnym ideałem, spełniał funkcję sumienia krytycznego wobec tego wszystkiego, co człowieczeństwu zagraża lub co go pomniejsza”⁴⁷¹. Zaś bycie pracownikiem nauki zobowiązuje przede wszystkim do szczególnej troski o rozwój własnego człowieczeństwa⁴⁷². Także i tutaj więc widać wymiar osoby ludzkiej. Instytucje publiczne powołane są więc do realizacji człowieczeństwa.

Decentralizacja dotyczy zadań państwowych wykonywanych przez administrację. Administracja publiczna kojarzona jest z państwem. Współcześnie jednak działania państwa uzupełniane są przez funkcjonowanie społeczeństwa obywatelskiego. Fundamentem społeczeństwa obywatelskiego nie są instytucje jako takie, lecz zespół uprawnionych roszczeń (praw obywatelskich); u podstaw tej koncepcji leży myśl, iż bez praw obywatelskich nie może istnieć społeczeństwo obywatelskie⁴⁷³. Natomiast społeczeństwo obywatelskie i prawa człowieka stanowią ideologiczną podstawę współczesnego państwa, a w jego ramach administracji publicznej, a kluczowym przejawem demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego jest aktywność obywateli w sferze publicznej oparta na prawach obywatelskich, politycznych i społecznych⁴⁷⁴.

Współcześnie wskazać należy w tym kontekście na pojęcie *governance*, które określić można jako „proces zarządzania złożonym społeczeństwem z udziałem podmiotów sektora publicznego i prywatnego, często w postaci sieci, w której miejsce centralne wcale nie musi należeć do organu administracji publicznej”⁴⁷⁵. Z definicji tej wynika zatem wprost, że relacje

⁴⁷¹ Jan Paweł II, *Przemówienie wygłoszone z okazji sześćsetlecia Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków, 8 czerwca 1997 r., w: Jan Paweł II, *Pielgrzymki do Ojczyzny. Przemówienia, homilie*, Kraków 2012, s. 987.

⁴⁷² Tamże.

⁴⁷³ J. Blicharz, *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 63.

⁴⁷⁴ Tamże, s. 64.

⁴⁷⁵ J. Supernat, *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, w: *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009, s. 139.

między organami administracji publicznej a innymi podmiotami nie są oparte na tradycyjnych relacjach, w których dominowało władztwo organu i jego nadrzędność. Dodatkowo zaś stwierdzić można, że ideą społeczeństwa obywatelskiego jest współpraca między instytucjami społeczeństwa obywatelskiego a organami administracji publicznej, a nie rywalizacja⁴⁷⁶. Relacje te mają charakter „poziomy” – sieciowy, co determinuje odmienny charakter więzi między różnymi podmiotami wykonującymi zadania publiczne.

Pojęciem, które wyjaśnia relacje między organizacjami społecznymi (czy szerzej: podmiotami administrującymi) a państwem i jego administracją, jest właśnie pojęcie sieci, będące istotnym elementem koncepcji *good governance*. Nie jest przedmiotem zainteresowania jedynie nauki administracji (i innych nauk społecznych czy nauk o zarządzaniu). Jej znaczenie jest również doniosłe w prawie administracyjnym. W literaturze podkreśla się bowiem, że „pojęcie sieci jako czynnika porządkującego relacje ustrojowe i organizacyjne pomiędzy podmiotami administrującymi, odchodzącego od pojęcia hierarchizacji i jednocześnie tradycyjnie pojmowanej decentralizacji, stanowi jedno z wyzwań współczesnego ustrojowego prawa administracyjnego”⁴⁷⁷. Takie sieciowe ujęcie, w którym hierarchię zastępuje się „strukturami heterarchicznymi”⁴⁷⁸, ma na celu „rozmiękczenie” władztwa, jednak jest ono także odpowiedzią na niedostatki koncepcji New Public Management.

Istotne jest jednak i to, by zapewnić realny udział jednostek i grup społecznych w życiu publicznym. Normy prawa administracyjnego głęboko ingerują w sferę wolności i praw człowieka i obywatela. W tym kontekście w literaturze z zakresu prawa administracyjnego podaje się, że tak daleko posunięta ingerencja w wolności i prawa człowieka, a także szeroki zakres przedmiotowy regulacji tego prawa (która dotyka niemalże wszystkich sfer

⁴⁷⁶ B. Dolnicki, *Wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe*, w: *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, tom II, red. B.M. Cwiertniak, Sosnowiec 2013, s. 33.

⁴⁷⁷ I. Niżnik-Dobosz, *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe*, [w:] *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012, s. 162-163.

⁴⁷⁸ R. Kusiak-Winter, *Administracja w ujęciu współrzędzenia (governance)*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022, s. 45.

życia jednostki), powodują, że „właśnie w przypadku tej gałęzi prawa szczególnego znaczenia nabiera konieczność zapewnienia najwyższych możliwych standardów tworzenia i stosowania prawa. Innymi słowy, chodzi o zagwarantowanie odpowiednich standardów wykonywania zadań publicznych i urzeczywistnienia interesu publicznego, przy jednoczesnym zapewnieniu odpowiedniej ochrony praw jednostki”⁴⁷⁹. Takie standardy mogą być zapewnione m.in. przez udział obywateli w jak największym stopniu w procesie administrowania. I właśnie koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego zakłada „możliwie najszersze włączanie obywateli w procedury stanowienia i stosowania prawa administracyjnego, również w formach demokracji bezpośredniej, takich jak referendum czy konsultacje społeczne, czyli demokratyzację na wszystkich szczeblach procesów prawotwórczych oraz procesów stosowania prawa w państwie”⁴⁸⁰. Można tu także wymienić wysłuchanie publiczne. W koncepcji prawa inkluzywnego chodzi jednak także o wieloaspektowe podejście do prawa, traktowanie prawa i szczegółowych instytucji prawnych jako realnych instrumentów przeciwdziałania niekorzystnym zjawiskom politycznym, gospodarczym, ekologicznym i społecznym⁴⁸¹. Koncepcja inkluzywności ma więc węższy i szerszy wymiar.

Podsumowanie

W klasycznych podręcznikach do prawa administracyjnego początkowe rozważania skoncentrowane są na analizie pojęcia „administracja” oraz „administracja publiczna”. Nie ma w tym nic dziwnego, albowiem prawo administracyjne z założenia kojarzone jest z administracją (publiczną), a przedmiotem prawa administracyjnego są normy prawne odnoszące się do administracji publicznej. Pojęcie *administracja* pochodzi od łacińskiego słowa *ministrare* (bezokolicznik, w 1 os. lp – *ministro*)

⁴⁷⁹ P. Ruczkowski, *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego*, w: *Fenomen prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019, s. 761.

⁴⁸⁰ Tamże, s. 764.

⁴⁸¹ Tamże, s. 760.

i oznacza *zarządzać, kierować, zawiadywać, organizować, świadczyć usługi, służyć, posługiwać, wykonywać, opatrywać*⁴⁸². Przedmiotem prawa administracyjnego jest jedynie administracja publiczna, nakierowana na realizację interesu publicznego. Poza zakresem tego prawa pozostaje zaś administracja prywatna, która realizuje interes prywatny. Zaznaczyć jednak należy, że obecnie granica między administracją publiczną a administracją prywatną nie jest jasno określona, ponieważ administracja prywatna może również wykonywać pewne zadania publiczne powierzone w drodze ustawy albo wykonywane na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji publicznej.

Rozważania nad prawem administracyjnym to również rozważania nad administracją publiczną. Między tymi dwoma pojęciami istnieje ścisły, organiczny związek. Rozważania prawnonaturalne nad prawem administracyjnym powinny więc obejmować także administrację publiczną jako formę bytu społecznego, ściśle związaną z państwem; państwo zaś jest formą organizacji społeczeństwa wyrażającą najwyższą formę ładu społecznego i politycznego. Wielu autorów opisuje współczesną administrację oraz współczesne prawo administracyjne, uznając za fakt oczywisty procesy globalizacyjne czy też rozwój techniki. Mało jednak miejsca poświęca się negatywnym stronom tych procesów rozwojowych. Godzić one mogą (lub godzą) w człowieka (a w każdym razie człowiek rozumiany jako osoba nie jest w tych procesach istotny). Nauka prawa (w tym prawa administracyjnego) powinna głośno dopominać się o konieczność poszanowania człowieka we współczesnym świecie. Tymczasem zauważalne są inne tendencje – deprecjonujące wręcz tego człowieka oraz jego godność. Człowiek rozumiany jest jedynie jako element przyrody i nie różni się od innych zwierząt. Zapomina się, iż człowiek to osoba. Zadaniem nauki administracji powinno więc być przypominanie o człowieku jako o osobie. Analizując zaś współczesność, należy zwracać uwagę na człowieka i jego miejsce w zmieniającej się rzeczywistości. Deprecjonując znaczenie człowieka, nie przyczynimy się do polepszenia dobrostanu zwierząt, a jedynie pogorszymy sytuację człowieka.

⁴⁸² *Słownik łacińsko-polski* według słownika H. Mengego i H. Kopii, opracował K. Kumaniecki, Warszawa 1996, s. 310.

Bibliografia:

- Barankiewicz T., *Neoweberyzm – etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020.
- Barzak J., *Zasada subsydiarności a praktyczne aspekty jej realizacji w administracji publicznej*, w: B. Dolnicki, *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2016.
- Bednarek W., J. Dobkowski, Z. Kopacz, *Policja administracyjna w systemie administracji publicznej*, w: *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dr. hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Blicharz J., *Administracja publiczna a społeczeństwo obywatelskie*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022.
- Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, w: *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003.
- Chrisidu-Budnik A., *Smart administration – zarys koncepcji*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022.
- Dolnicki B., *Wykonywanie zadań publicznych przez organizacje pozarządowe*, w: *Prawne problemy samorządu terytorialnego*, tom II, pod red. B.M. Ćwiertniaka, Sosnowiec 2013.
- Fundowicz S., *Decentralizacja administracji publicznej w Polsce*, Lublin 2005.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017.
- Gogacz M., *Wokół problemu osoby*, Warszawa 1974.
- Habuda L., *Decentralizacja vs centralizacja administracji w strukturze zasadniczego terytorialnego podziału kraju*, Toruń 2009.
- Hervada J., *Prawo naturalne. Wprowadzenie*, Kraków 2011.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021.
- Izdebski H., M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.

- Izdebski H., *Postępowanie w sprawie nadania stopnia doktora, w: Metodologia dysertacji doktorskiej dla prawników. Teoria i praktyka*, pod red. H. Izdebskiego i A. Łazarzskiej, Warszawa 2022.
- Jan Paweł II, *Centesimus annus*.
- Jan Paweł II, *Przemówienie wygłoszone z okazji sześćsetlecia Wydziału Teologicznego Uniwersytetu Jagiellońskiego*, Kraków, 8 czerwca 1997 r., w: Jan Paweł II, *Pielgrzymki do Ojczyzny. Przemówienia, homilie*, Kraków 2012.
- Jan Paweł II, *Redemptor hominis*.
- Jan XXIII, *Pacem in terris*.
- Jan XXIII, *Mater et magistra*.
- Jeżewski J., *Podległość hierarchiczna w administracji. Zarys problematyki*, w: *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009.
- Kieres L., *Reglamentacja w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego*, w: *W poszukiwaniu dobrego prawa, tom I, Perspektywa publicznoprawna. Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, red. naukowa K. Małysa-Sulińska, M. Spyra, A. Szumański, Warszawa 2022.
- Krawczyk M., *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego*, w: *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Krąpiec M., *Człowiek i prawo naturalne*, Lublin 1986.
- Kusiak-Winter R., *Administracja świadcząca*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. naukowa J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Kusiak-Winter R., *Administracja w ujęciu współzrządzenia (governance)*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Kusiak-Winter R., *Policja administracyjna*, w: *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red. J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Lipowicz I., *Dobro wspólne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 3 z 2017 r.
- Lipowicz I., *Perspektywy renesansu prawa administracyjnego w nowych warunkach technologicznych i społecznych*

- w przyszłości, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Wierzbowski, J. Piecha, P. Gołaszewski, M. Cherka, Warszawa 2021.
- Lipowicz I., *Prawne formy działania administracji publicznej – między stabilizacją a potrzebą przełomu*, RPEiS, zeszyt 4 z 2016 r.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny XXI wieku*, Warszawa 2019.
- Łętowski J., *Wstęp*, w: *Problemy radzieckiego prawa administracyjnego*, red. J. Łętowski, Ossolineum 1980.
- Martyniak Cz., *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, w: *Dzieła*, Lublin 2006.
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, w: *System Prawa Administracyjnego*, tom 1, *Instytucje prawa administracyjnego*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2010.
- Niżnik-Dobosz I., *Współdziałanie jako pojęcie redefiniujące administracyjne prawo ustrojowe*, w: *Formy współdziałania jednostek samorządu terytorialnego*, red. B. Dolnicki, Warszawa 2012.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskim*, Warszawa 1880.
- Olejniczak-Szałowska E., w: *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2016.
- Pieprzny S., *Ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w prawie administracyjnym*, Rzeszów 2007.
- Pietrzykowski T., *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy*, Warszawa, 2022.
- Posłuszny J., *O nowej koncepcji administracji świadczącej*, w: *Aktualne problemy administracji i prawa administracyjnego*, pod red. J. Posłusznego, Przemyśl–Rzeszów, 2003.
- Postanowienie Trybunału Konstytucyjnego z dnia 25 kwietnia 2018 r., K 27/16.
- Przybysz P., *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2020.
- Ruczkowski P., *Koncepcja inkluzywnego prawa administracyjnego*, w: *Fenomen prawa administracyjnego. Księga*

- jubileuszowa Profesora Jana Zimmermanna*, Warszawa 2019.
- Sawuła R., *Administracyjno-prawne środki ograniczenia dostępności do alkoholu. Uwagi na tle nowelizacji ustawy o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi*, ST, nr 3/1997.
- Słownik łacińsko-polski według słownika H. Mengego i H. Koppa*, opracował K. Kumaniecki, Warszawa 1996.
- Sroka J., J. Podgórska-Rykała, *Planowanie i ewaluacja polityk publicznych*, Warszawa 2021.
- Starościak J., *Decentralizacja administracji*, Warszawa 1960.
- Stawrowski Z., *Prawo naturalne a ład polityczny*, Kraków–Warszawa 2006.
- Supernat J., *Administracja publiczna, governance i nowe publiczne zarządzanie*, w: *Prawna działalność instytucji społeczeństwa obywatelskiego*, Wrocław 2009.
- Szadok-Bratuń A., *Czy prawo naturalne wiąże administrację publiczną? Uwagi wprowadzające*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Błasia*, Wrocław 2016.
- Szubiakowski M., *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2017.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Wiktorowska A., w: *Prawo administracyjne*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2015.
- Wojtuń M., *Sprawiedliwość proceduralna w postępowaniach awansowych*, PiP z. 2/2021.
- Wojtyła K., *Człowiek jest osobą*, w: *Osoba i czyn oraz inne studia antropologiczne*, Lublin 2020.
- Wyrok NSA z dnia 16.09.2021 r., sygn. akt II GSK 539/21.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 października 2001 r., sygn. akt K 28/01.
- Zdyb M., *Dylematy ładu prawnego w kontekście inflacji i niektórych innych niedoskonałości prawa administracyjnego*, w: *Prawo administracyjne dziś i jutro*, red. J. Jagielski, M. Wierzbowski, Warszawa 2018.
- Zimmermann J., *Alfabet prawa administracyjnego*, Warszawa 2022.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.

dr n. pr. Katarzyna Surmacz-Gmiterek

Aksjologia kar administracyjnych na przykładzie ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

Streszczenie: Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu stanowi w systemie prawa polskiego skuteczne narzędzie do walki z przestępczością zorganizowaną i gospodarczą. Przedmiotowa ustawa chroni i realizuje wartości takie jak: prawidłowość obrotu gospodarczego, stabilność instytucji finansowych, mienie oraz wymiar sprawiedliwości.

System kar administracyjnych pełni funkcję prewencyjną, re-dystrybucyjną oraz represyjną. Normy sankcjonowane i normy sankcjonujące różnią się od siebie pod wieloma względami, co za tym idzie aksjologię kar administracyjnych należy traktować jednostkowo. Pogląd ten znajduje oparcie w omówionym orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych.

1. Wprowadzenie

Przeciwdziałanie i zwalczanie zjawiska prania pieniędzy jest uznawane za jeden z głównych filarów polityki kryminalnej w zakresie zwalczania przestępczości gospodarczej⁴⁸³. W doktrynie nie funkcjonuje jedna powszechnie uznawana i stosowana definicja przestępczości gospodarczej. Niemniej jednak możliwe jest wyodrębnienie elementów, bądź pewnych kategorii charakteryzu-

⁴⁸³ J. Długosz, [w:] R. Zawłocki (red.), *System prawa karnego*, t. 9, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 570.

jących ten rodzaj przestępczości. Generalnie można powiedzieć, że przestępczość gospodarcza godzi w dobra związane z obrotem gospodarczym, co prowadzi do osłabienia systemu gospodarczego. Przedstawiciele doktryny prawa karnego przyjmują, że proceder prania pieniędzy destabilizuje sytuację gospodarczą, prowadzi do zachwiania stabilności instytucji finansowych oraz sprzyja rozwojowi przestępczości zorganizowanej⁴⁸⁴.

Przestępczość gospodarcza zmienia się wprost proporcjonalnie do zmian zachodzących w życiu gospodarczym. Dynamizm zmian przekłada się na potrzebę analizy zjawisk przestępczych w tym obszarze, stąd jako istotne jawi się prowadzenie ciągłych badań w obszarze przeciwdziałania przestępczości gospodarczej polegających na wypracowaniu rozwiązań systemowych, takich jak przeciwdziałanie przestępczości za pomocą sankcji administracyjnych.

Przeciwdziałanie przestępczości gospodarczej prowadzone w ramach działań legislacyjnych jest zadaniem trudnym, gdyż wymaga wielorakich umiejętności i kompetencji zarówno z zakresu kryminalistyki, prawa publicznego gospodarczego, prawa administracyjnego oraz teorii prawa. Zestawienie wyników badań we wskazanych obszarach dało wynik w postaci rekomendacji wykorzystania sankcji administracyjnych jako instrumentu do zwalczania przestępczości w omawianym obszarze.

Podjęcie działań legislacyjnych zmierzających do przeciwdziałania zjawisku przestępczości posiada silne uzasadnienie aksjologiczne. Prawidłowość obrotu gospodarczego jest wartością uznawaną za cenną zarówno w wymiarze społecznym, jak i indywidualnym, gdyż częstokroć przestępczość gospodarcza godzi nie tylko w dobra o wymiarze społecznym czy też publicznym, ale także w dobra indywidualne (jednostkowe). Aksjologię rozwiązań normatywnych związanych ze zwalczaniem procederu „prania pieniędzy” wyłożył w jednym z orzeczeń Sąd Apelacyjny w Warszawie w wyroku z dnia 2 czerwca 2017 r. Z przywołanego judykatu wynika, iż ustawodawca, penalizując przestępstwo „prania pieniędzy”, przedmiotem ochrony uczynił przede wszystkim prawidłowość funkcjonowania obrotu gospodarczego. Ponadto przedmiotem ochrony w tym wypadku jest

⁴⁸⁴ W. Filipkowski, E.W. Pływaczewski, *Standardy przeciwdziałania procederowi prania pieniędzy*, PiP 2007, nr 10, s. 93.

także wymiar sprawiedliwości, gdyż „pranie pieniędzy” służy zatarciu śladów przestępstwa i pochodzących z niego nielegalnych dochodów⁴⁸⁵. Dobrem podlegającym ochronie może być także mienie, dzieje się tak wówczas, gdy przedmiotem czynności wykonawczej są rzeczy pochodzące z przestępstwa przeciwko mieniu⁴⁸⁶. Ostatecznym celem sprawców jest „zalegalizowanie” korzyści pochodzących z przestępstwa w sposób uniemożliwiający wykrycie źródła ich pochodzenia.

Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu zostało uregulowane zarówno w prawie administracyjnym, tj. w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (oraz innych aktach normatywnych)⁴⁸⁷, jak i w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁴⁸⁸. Przepisy penalizujące zachowania określane jako pranie pieniędzy zostały umieszczone w rozdziale XXXVI ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym”, w artykule 299 kodeksu karnego. W związku tym, iż pranie pieniędzy jest ściśle powiązane z funkcjonowaniem, rozwojem i finansowaniem ogólnie pojętej przestępczości, ustawodawca w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy umieścił regulacje dotyczące finansowania terroryzmu. W doktrynie podkreśla się, że proceder prania pieniędzy jest trudny do wykrycia i stanowi realne zagrożenie dla porządku i spokoju publicznego⁴⁸⁹.

Wiele uwagi zarówno w legislatywie, jak i w doktrynie poświęca się na wprowadzenie do polskiego systemu prawa standardów unijnych i międzynarodowych w omawianym obszarze. Należy zwrócić uwagę, że ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu

⁴⁸⁵ Nielegalnie uzyskane środki pieniężne bądź inne uznane przez ustawodawcę przedmioty czynności karalnych pochodzą najczęściej z handlu narkotykami, handlu bronią, z działalności hazardowej. Zob. Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniądzy oraz Finansowania Terroryzmu, Warszawa 2019.

⁴⁸⁶ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt II AKa 156/17, LEX nr 2317774.

⁴⁸⁷ Dz.U.2022.593 t.j.

⁴⁸⁸ Dz.U.2022.1138 t.j.

⁴⁸⁹ W. Wróbel, S. Tarapata, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*. Tom III. Komentarz do art. 278-363 k.k., wyd. V, red. A. Zoll, Warszawa 2022, art. 299, źródło *lex el.*, data odczytu 15 maja 2023 r.

została wydana na skutek ustawodawstwa unijnego i zobowiązań międzynarodowych. Nie dostrzega się jednak wagi i znaczenia tych regulacji prawnych dla zachowania stabilności ustroju gospodarczego, stabilności rynków finansowych i instytucji finansowych. Potrzeba ochrony ważnego interesu publicznego i wartości społecznie ważnych powoduje konieczność wzmocnienia systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy w oparciu o wartości związane z krajowym systemem prawnym.

Podejmowanie działań legislacyjnych w omawianym obszarze wymaga odwołania się do przepisów prawnych z zakresu różnych dziedzin prawa, w tym między innymi prawa administracyjnego i prawa finansowego⁴⁹⁰. Powiązania funkcjonalno-teleologiczne w obszarze prawa administracyjnego i prawa karnego przejawiają się na płaszczyźnie normatywnej w ten sposób, że regulacje kształtujące obrót gospodarczy wpływają na przepisy z zakresu prawa karnego i prawa administracyjnego. Co więcej, przekłada się to bezpośrednio na treść dyspozycji przepisów z zakresu prawa karnego gospodarczego⁴⁹¹.

Implikuje to też pewne dysfunkcje wynikające z odrębności systemów prawa karnego i innych systemów prawa, np. administracyjnego czy też cywilnego, wynikające ze sposobu regulacji, celów regulacji oraz procedury. Odtworzenie norm regulacyjnych w zakresie danego rodzaju aktywności gospodarczej jest niezbędne do określenia dyspozycji sankcji karnej. Elementem spajającym dwa różne systemy prawa w jedną całość są wartości, które racjonalny ustawodawca ma na celu chronić i realizować. W konsekwencji równoległe stosowanie prawa karnego i prawa administracyjnego jest zadaniem wymagającym wykorzystania wykładni aksjologicznej.

Analizując ustawę z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu przestępczości, należy zadać pytanie, czy kary administracyjne przyjęte w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w dostateczny sposób zabezpieczają interes publiczny państwa i prawidłowość obrotu gospodarczego. W uzasadnieniu do projektu ustawy z dnia

⁴⁹⁰ Zob. A. Mucha, *Struktura przestępstwa gospodarczego*, s. 147 i n., cyt. za R. Zawłocki (red.), *Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarce. System Prawa Karnego*. Tom 9. Wyd. 2, Warszawa 2015, s. 407.

⁴⁹¹ R. Zawłocki (red.), *Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarce. System Prawa Karnego*. Tom 9. Wyd. 2, Warszawa 2015, s. 408.

1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowania terroryzmu projektodawca nie wskazał uzasadnienia aksjologicznego proponowanych rozwiązań. Celem uchwalenia ustawy była przede wszystkim konieczność dostosowania ustawodawstwa krajowego do przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniającej rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2012 i uchylającej dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE. Na treść przepisów ustawy wpływ miały także rekomendacje i zalecenia organizacji międzynarodowych. Ponadto – niejako przy okazji – ustawodawca zdecydował się wdrożyć zmiany legislacyjne opracowane na podstawie dotychczasowych doświadczeń w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁴⁹².

Wydaje się, iż unormowanie tak ważnej i zasadniczej materii, jaką jest bezpieczeństwo finansowe państwa oraz stabilność rynków finansowych, wymaga podjęcia nowych działań legislacyjnych, które wzmocniłyby ten system ochrony i poszerzyłyby jego zakres w celu efektywniejszej i skuteczniejszej ochrony ważnego interesu publicznego. Ważnym argumentem działającym na rzecz zwalczania procederu prania pieniędzy jest fakt, iż dzięki bezprawnemu zalegalizowaniu środków pochodzących z przestępstwa rozwija się przestępczość zorganizowana, dlatego tak ważne jest przeciwdziałanie temu zjawisku.

2. Pranie pieniędzy jako przestępstwo z art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny

Zarówno pranie pieniędzy, jak i finansowanie terroryzmu są przestępstwami, a nie jedynie deliktami administracyjnoprawnymi. Zgodnie bowiem z motywem 5 preambuły dyrektywy

⁴⁹² Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, źródło lex el., data odczytu 16 maja 2023 r.

AML IV „wykorzystywanie systemu finansowego do kierowania pieniędzy pochodzących z nielegalnego, a nawet z legalnego źródła na cele terrorystyczne stwarza wyraźne ryzyko dla integralności, prawidłowego funkcjonowania, wiarygodności i stabilności systemu finansowego”⁴⁹³. Pojęciem prania pieniędzy określa się podejmowanie czynności zmierzających do nadania cech legalności składnikom majątkowym przestępnego pochodzenia⁴⁹⁴. W doktrynie przyjmuje się, że uregulowanie zagadnienia prania pieniędzy i finansowania terroryzmu wynika ze zobowiązań międzynarodowych i unijnych dotyczących wdrożenia ustawodawstwa unijnego do prawa polskiego w zakresie efektywnego i skutecznego przeciwdziałania wprowadzaniu do obrotu finansowego wartości majątkowych pochodzących z nielegalnych lub nieujawnionych źródeł⁴⁹⁵.

Walka z procederem prania pieniędzy rozpoczęła się od wdrożenia przepisów administracyjnoprawnych służących wykrywaniu czynów związanych z praniem pieniędzy w celu zwiększenia ochrony systemu finansowego przed procederem prania pieniędzy⁴⁹⁶. Istotnym elementem aksjologicznej struktury związanej ze zwalczaniem prania pieniędzy jest penalizacja czynu prania pieniędzy. Włączenie przestępstwa prania pieniędzy do systemu prawa karnego wywołało daleko idące konsekwencje w sposobie walki z tym procederem.

Pierwsze ustawodawstwo w Polsce dotyczące zwalczania procederu prania pieniędzy pojawiło się na początku lat dziewięćdziesiątych, były to zarządzenia Prezesa Narodowego Banku Polskiego. Pierwsze wydane w tym przedmiocie zarządzenie nr 16/92 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 1 października 1992 r. w sprawie zasad postępowania banków w razie ujawnienia okoliczności wskazujących na lokowanie w banku środków pieniężnych lub innych wartości majątkowych pochodzących lub mających związek z przestępstwem oraz przy dokonywaniu wpłat gotówkowych przekraczających określoną

⁴⁹³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 2690/20, LEX nr 3209323.

⁴⁹⁴ R. Zawłocki (red.), J. Długosz, *Prawo karne gospodarcze. System Prawa Handlowego*. Tom 10, Warszawa 2012, s. 368.

⁴⁹⁵ Tamże.

⁴⁹⁶ J. Długosz, [w:] R. Zawłocki (red.), *System prawa karnego*, t. 9, wyd. 2, Warszawa 2015, s. 570.

kwotę (Dz. Urz. NBP Nr 9, poz. 20) oraz drugi akt prawny – zarządzenie nr C/2/I/94 Prezesa Narodowego Banku Polskiego z dnia 17 stycznia 1994 r. w sprawie przeciwdziałania wykorzystywaniu działalności jednostek organizacyjnych NBP do wykonywania czynności mających na celu ukrycie pochodzenia środków pieniężnych z przestępstwa lub mających związek z przestępstwem⁴⁹⁷.

Późniejsze ustawodawstwo ewoluowało w kierunku prawa karnego, ale także dalszego rozwoju regulacji administracyjno-prawnych o charakterze prewencyjnym. Po raz pierwszy przestępstwo prania pieniędzy zostało wprowadzone do kodeksu karnego ustawą z dnia 12 października 1994 r. o ochronie obrotu gospodarczego i zmianie niektórych przepisów prawa karnego (Dz.U. Nr 126, poz. 615), mocą której ustanowiono kategorie przestępstw pierwotnych (bazowych). Kolejną regulacją w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy był art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (Dz.U. z 2018 r., poz. 1600, ze zm.)⁴⁹⁸.

Obowiązująca ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu została przyjęta celem wdrożenia dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/849 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie zapobiegania wykorzystywaniu systemu finansowego do prania pieniędzy lub finansowania terroryzmu, zmieniająca rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 648/2011 i uchylająca dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2005/60/WE oraz dyrektywę Komisji 2006/70/WE. Ponadto projektodawca wskazuje, iż potrzeba uchwalenia nowej ustawy wynikała ze znowelizowanych zaleceń FATF (Financial Action Task Force) oraz konieczności zwiększenia efektywności krajowego systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁴⁹⁹.

Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu nie zawiera przepisu definiującego pojęcie prania pieniędzy i w tym zakresie odsyła do

⁴⁹⁷ Krajowa Ocena Ryzyka Prania Pieniędzy oraz Finansowania Terroryzmu, Warszawa 2019, s. 57.

⁴⁹⁸ Tamże.

⁴⁹⁹ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, LEX/el, data odczytu 8 maja 2023 r.

treści art. 299 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 – Kodeks karny. W artykule 299 ustawodawca wskazał czyny, konkretne zachowania uznawane za pranie pieniędzy. Zgodnie z tym przepisem „Kto środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, prawa majątkowe lub inne mienie ruchome lub nieruchomości, pochodzące z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego, przyjmuje, posiada, używa, przekazuje lub wywozi za granicę, ukrywa, dokonuje ich transferu lub konwersji, pomaga do przenoszenia ich własności lub posiadania albo podejmuje inne czynności, które mogą udaremnić lub znacznie utrudnić stwierdzenie ich przestępczego pochodzenia lub miejsca umieszczenia, ich wykrycie, zajęcie albo orzeczenie przepadku, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8”.

Paragraf drugi artykułu 299 kodeksu karnego podkreśla indywidualny charakter przestępstwa prania pieniędzy popełnionego przez pracownika lub osobę działającą w imieniu lub na rzecz banku, instytucji finansowej, kredytowej lub innego podmiotu, na którym na podstawie przepisów prawa ciąży obowiązek rejestracji transakcji i osób dokonujących transakcji. Zgodnie z brzmieniem art. 299 kodeksu karnego pracownik banku lub innej instytucji finansowej, który wbrew przepisom przyjmuje środki płatnicze, instrumenty finansowe, papiery wartościowe, wartości dewizowe, dokonuje ich transferu lub konwersji, lub przyjmuje je w innych okolicznościach wzbudzających uzasadnione podejrzenie, że stanowią one przedmiot przestępstwa prania pieniędzy, lub świadczy inne usługi mające ukryć ich przestępne pochodzenie lub usługi w zabezpieczeniu przed zajęciem, podlega takiej samej karze jak sprawca przestępstwa określonego w art. 299 § 1 kodeksu karnego.

Sąd Apelacyjny w Warszawie przyjął, iż „(...) samo przyjęcie na rachunek bankowy środków pieniężnych pochodzących z przestępstwa wypełnia znamiona czynu z art. 299 § 1 k.k. Nie ma konieczności udowadniania innych znamion zawartych w tym przepisie, a dotyczących innych czynności, gdyż nie ma to prawnego znaczenia dla czynności wykonawczej polegającej na przyjęciu środków pieniężnych”⁵⁰⁰. Należy podkreślić, iż Sąd

⁵⁰⁰ Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2017 r., sygn. akt II AKa 156/17, LEX nr 2317774.

Apelacyjny w Warszawie przyjął, iż „(...) Określenie środków «pochodzących z korzyści związanych z popełnieniem czynu zabronionego» obejmuje zarówno wszelkie środki majątkowe pochodzące bezpośrednio z przestępstwa, jak i kolejne etapy prania pieniędzy, kiedy to pochodzące z przestępstwa korzyści zamieniane są na inne dobra majątkowe”⁵⁰¹.

Penalizując przestępstwo prania pieniędzy, przedmiotem ochrony ustawodawca uczynił prawidłowość obrotu gospodarczego, ponadto uprawniona jest teza, iż „dobrem prawnym zagrożonym przez przestępstwo prania pieniędzy będzie wymiar sprawiedliwości”⁵⁰². Analiza orzecznictwa pokazuje, że przestępstwo prania pieniędzy narusza także wiele innych wartości i stanowi zagrożenie dla państwa i jego ustroju gospodarczego.

3. Wartości związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy

Na wstępie prowadzonych rozważań należy podkreślić, iż wartości, które chroni i realizuje ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, wynikają z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Mając na uwadze gatunek przestępstwa, jakim jest pranie pieniędzy oraz finansowanie terroryzmu, poza wartościami takimi jak prawidłowość obrotu gospodarczego, stabilność instytucji finansowych, mienie czy też dobro wymiaru sprawiedliwości fundamentalnym dobrem, w które godzi przestępczość zorganizowana, jest dobro wspólne. Z wartości dobra wspólnego wynika ochrona ważnego interesu publicznego oraz ochrona wartości szczegółowych wyartykułowanych powyżej.

Wartości konstytucyjne należy rozumieć w kategorii „pewnych stanów rzeczy, które poprzez ukształtowanie norm konstytucji i opartego na niej systemu prawnego mają być

⁵⁰¹ Wyrok SA w Warszawie z 2.06.2017 r., sygn. akt II AKa 156/17, LEX nr 2317774.

⁵⁰² W. Wróbel, S. Tarapata, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna*. Tom III. Komentarz do art. 299 k.k., wyd. V, red. A. Zoll, Warszawa 2022, s. 723-724.

realizowane⁵⁰³”. Przedstawiona definicja wartości konstytucyjnych nie jest jedyną słuszną i powszechnie aprobowaną próbą rekonstrukcji tego pojęcia w oparciu o zasadnicze elementy składające się na jej treść. Zdaniem Marzeny Kordeli „(...) Prawodawca, dokonując czynności stanowienia aktu normatywnego, nie tylko formułuje normy postępowania – a wśród nich także zasady – ale zakłada też określony system wartości. (...) Wartości te nie tworzą prostej mnogości, ale są preferencyjnie porządkowane, przy czym uporządkowanie to ma wyraźne cechy systemu (...)”⁵⁰⁴.

Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego do kategorii interesu publicznego zaliczyć należy te wartości, które są wskazywane w art. 31 ust. 3 Konstytucji⁵⁰⁵. Nie jest możliwe, zdaniem Trybunału, abstrakcyjne określenie „ważnego interesu publicznego” oraz sporządzenie zamkniętego katalogu „ważnych interesów publicznych”⁵⁰⁶. W świetle dorobku orzeczniczego Trybunału Konstytucyjnego uprawniona jest teza, że wartości, które chroni i realizuje ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu, są wartościami szczegółowymi względem wartości ochrony ważnego interesu publicznego, który to jest pojęciem szerszym aniżeli porządek publiczny.

Mając na uwadze zasadę demokratycznego państwa prawnego, w wykładni przepisów ustawowych należy uwzględnić intencję racjonalnego ustawodawcy, gdyż celem aktów normatywnych o randze ustawowej, a także aktów podustawowych, jest realizacja zasad i wartości wysłowionych w tekście Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Powstaje wobec tego pytanie, w jakim stopniu ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu chroni i realizuje wartości konstytucyjne i wartości społecznie ważne.

⁵⁰³ Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 26, cyt. za G. Kryszewski, K. Prokop, *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017, s. 19.

⁵⁰⁴ M. Kordela, *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych. Uwagi metodologiczne w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5, s. 31.

⁵⁰⁵ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2003 r., sygn. akt Kp 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74.

⁵⁰⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74.

Pewien reżim w tym obszarze nakłada na podmioty władzy publicznej ustawa zasadnicza.

Mianowicie mowa o art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który stanowi, że ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw⁵⁰⁷. Przepis ten wyraża wypracowaną w oparciu o orzecznictwo konstytucyjne zasadę proporcjonalności. Z orzeczeń wydanych w związku z ustawą z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jasno wynika, iż organy uprawnione w świetle ustawy do nakładania kar administracyjnych powoływały się na wartość ochrony ważnego interesu publicznego⁵⁰⁸. Zgodnie z poglądami doktryny prawa konstytucyjnego porządek publiczny utożsamia się z ochroną interesu publicznego⁵⁰⁹.

Ponadto przeciwdziałanie przestępczości polegającej na praniu pieniędzy wiąże się z ochroną wartości, jaką jest dobro wspólne, ponieważ wszelka działalność przestępcza godzi w wartości jednostkowe lub zbiorowe składające się na dobro wspólne. Wartość dobra wspólnego została zaakcentowana w ustawie zasadniczej już w preambule do Konstytucji, zgodnie z którą „(...) równi w prawach i w powinnościach wobec dobra wspólnego – Polski”, „(...) Wszystkich, którzy dla dobra Trzeciej Rzeczypospolitej tę Konstytucję będą stosowali”. Ochrona i realizacja wartości dobra wspólnego została wyrażona w art. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej w brzmieniu – „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich

⁵⁰⁷ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997.78.483).

⁵⁰⁸ Zob. Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 476/22, LEX nr 3406817, Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy, 20 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 4/22, LEX nr 3420578.

⁵⁰⁹ Zob. P. Tuleja, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 31, data odczytu 15 maja 2023 r.

obywateli”⁵¹⁰. W literaturze panuje pogląd zgodnie z którym artykuł pierwszy Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej „determinuje konstytucyjną aksjologię, której rozwinięcie następuje w kolejnych przepisach Konstytucji RP.”⁵¹¹. Przedstawiciele doktryny twierdzą, iż dobro wspólne jest kategorią kierowaną do całego społeczeństwa i państwa, zaś cała Konstytucja jest rozwinięciem artykułu pierwszego. Panuje pogląd, iż ustawodawstwo zwykle jest *de facto* i *de iure* rozwinięciem tego artykułu.⁵¹² Najlepiej opracowaną w doktrynie prawa koncepcję definicji dobra wspólnego opracował Marek Piechowiak. Zdaniem M. Piechowiaka dobro wspólne należy rozumieć jako sumę warunków życia społecznego, które umożliwiają integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i stworzonych przez nią społeczności⁵¹³.

Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest objęte ochroną prawnokarną. Prawidłowość obrotu gospodarczego została ujęta jako wartość nadrzędna w rozdziale trzydziestym szóstym ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny zatytułowanym „Przestępstwa przeciwko obrotowi gospodarczemu i interesom majątkowym w obrocie cywilnoprawnym”. Ustawodawca postanowił tam umieścić te przestępstwa gospodarcze, które charakteryzuje najcięższy ładunek społecznej szkodliwości⁵¹⁴.

W doktrynie prawa panuje pogląd, iż w prawie karnym gospodarczym „podstawową funkcję spełnia odpowiedzialność prawna o charakterze pozapenalnym (administracyjnoprawna i cywilnoprawna), wtórną zaś – odpowiedzialność o charakterze penalnym (*sensu largo*), na którą składają się delikty administracyjne związane z karami pieniężnymi, delikty dyscyplinarne,

⁵¹⁰ Dz.U. 1997.78.483.

⁵¹¹ P. Tuleja, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 1 konstytucji*, wyd. II, LEX/el., data odczytu 15 maja 2023 r.

⁵¹² Z. Cieślak, *Treść art. 1 Konstytucji RP – próba interpretacji*, [w:] *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17-18 września 2007*, red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J. K. Warylewski, Oficyna 2008, s. 230.

⁵¹³ M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 433.

⁵¹⁴ R. Zawłocki (red.), *Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarcze. System Prawa Karnego*. Tom 9. Wyd. 2, Warszawa 2015, Legalis, s. 404.

wykroczenia i na końcu – przestępstwa (gospodarcze). Te ostatnie stanowią swoistą konsekwencję wszystkich poprzednich, rozpatrywaną na płaszczyźnie funkcjonalnej i treściowej⁵¹⁵.

Należy podkreślić, iż niewątpliwą zaletą reakcji administracyjnoprawnych jest szybkość postępowania i stosunkowo niskie koszty postępowania w porównaniu z prowadzeniem postępowania karnego. Przy czym, jak wynika z przywołanych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, istotne jest utrzymanie standardów konstytucyjnych w zakresie pociągania do odpowiedzialności administracyjnej.

Pierwszy takim wymogiem konstytucyjnym jest proporcjonalna reakcja zgodna z art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przy spełnieniu trzech kryteriów: adekwatności, skuteczności i proporcjonalności.

Drugim wymogiem jest dotrzymanie tzw. dyrektyw karania. Na etapie tworzenia prawa na ustawodawcy ciąży konstytucyjny obowiązek sformułowania administracyjnych dyrektyw wymiaru kary, choćby takich, jak te wprowadzone do ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Ten sam obowiązek dotyczy podmiotów stosujących prawo. Jak wynika z przywołanych judykatów, pomimo ustanowienia w przedmiotowej ustawie, w rozdziale zatytułowanym kary administracyjne, tzw. administracyjnych dyrektyw karania, podmioty nakładające na instytucje obowiązane kary administracyjne nie odnoszą się do dyrektyw wymiaru kary w wydanych decyzjach, co na dalszym etapie postępowania administracyjnego jest uznawane przez wojewódzkie sądy administracyjne za naruszenie prawa.

4. Funkcje kar administracyjnych

Normy administracyjnoprawne tworzą określone nakazy i zakazy zawierające dyspozycje co do tego, jak powinna zachowywać się jednostka. System ten wynika z norm sankcjonowanych, których istotą jest dookreślenie stanu faktycznego, „z którym

⁵¹⁵ Tamże, s. 429.

norma prawna wiąże określone skutki prawne, a w drugiej części – prawa i obowiązki, jakie z chwilą spełnienia stanu faktycznego określonego w pierwszej części mają powstać w obliczu porządku prawnego⁵¹⁶. Poza normami sankcjonowanymi występują także normy sankcjonujące⁵¹⁷, które stanowią „gwarancje wykonania nałożonych przez regulacje prawne nakazów i zakazów, a jednocześnie stanowią wymierny wyraz władczych uprawnień państwa jako takiego”⁵¹⁸.

W odróżnieniu od prawa karnego pociągnięcie do odpowiedzialności administracyjnej nie wymaga udowodnienia winy. Z orzecznictwa wynika, iż samoistną przesłanką do wymierzenia kary administracyjnej jest naruszenie norm prawa administracyjnego materialnego. Naruszenie to może polegać na nie wypełnieniu obowiązku, złamaniu nakazu lub zakazu ustanowionego w przepisach administracyjnych albo nałożonych w drodze decyzji administracyjnej. Pomimo zróżnicowania w obrębie funkcji sankcji administracyjnych ich zasadniczym celem jest efektywne i skuteczne administrowanie przez organy władzy publicznej zarówno w zakresie przestrzegania przepisów prawa administracyjnego, jak i realizacji postanowień objętych decyzjami administracyjnymi. Sankcje administracyjne są nakładane w drodze decyzji przez organy administracji w ramach istniejącego stosunku administracyjnoprawnego⁵¹⁹.

Najbardziej znanym i najczęściej stosowanym rodzajem sankcji administracyjnej jest administracyjna kara pieniężna. Jest to rodzaj reakcji administracyjnoprawnej polegającej na obciążeniu podmiotu administrowanego obowiązkiem uiszczenia pewnej kwoty pieniężnej w związku z naruszeniem norm prawa administracyjnego. Administracyjna kara pieniężna została uregulowana w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r.

⁵¹⁶ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 28, cyt. za M. Koszowski, *Sankcje przeciwdziałające tzw. dopalaczom jako instytucja pogranicza prawa administracyjnego i karnego*, [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 330.

⁵¹⁷ J. Filipek, *Prawo administracyjne. Instytucje ogólne*, cz. II, Kraków 2001, s. 28, cyt. za M. Koszowski, *Sankcje przeciwdziałające tzw. dopalaczom jako instytucja pogranicza prawa administracyjnego i karnego*, [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019, s. 330.

⁵¹⁸ M. Koszowski, *Sankcje przeciwdziałające...*, s. 330.

⁵¹⁹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, LEX nr 1480663.

– Kodeks postępowania administracyjnego. Zgodnie z definicją legalną przyjętą na gruncie tej ustawy przez administracyjną karę pieniężną rozumie się określoną w ustawie sankcję o charakterze pieniężnym, nakładaną przez organ administracji publicznej, w drodze decyzji, w następstwie naruszenia prawa polegającego na niedopełnieniu obowiązku albo naruszeniu zakazu ciążącego na osobie fizycznej, osobie prawnej albo jednostce organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej⁵²⁰. W doktrynie i orzecznictwie krytykowany jest represyjny charakter tego rodzaju sankcji administracyjnej, i podkreśla się, iż nałożenie sankcji administracyjnej ma na celu „zabezpieczenie porządku prawnego, a nie wymierzenie jednostce kary, rozumianej jako pewna dolegliwość za jej naganny czyn”⁵²¹.

Trudno w tej materii formułować jakieś powszechne i jedynie słuszne tezy, ponieważ funkcja represyjna nie jest jednolicie obecna w sankcjach administracyjnych. Katalog sankcji administracyjnych jest szeroki, może to być kara pieniężna, ale także cofnięcie zezwolenia na wykonywanie danego rodzaju działalności, czy mniej dotkliwe sankcje, takie jak wezwanie do zaprzestania naruszeń. W tym zakresie trudno generalizować, ponieważ waga sankcji jest zróżnicowana i zależy od okoliczności danej sprawy, rodzaju naruszenia, okresu trwania naruszeń oraz chronionych dóbr – wartości.

W przypadku sankcji administracyjnych, co widać na przykładzie ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, przepisy stanowiące kary administracyjne za niedopełnienie przez instytucje do tego zobowiązane nakazów i zakazów nałożonych w drodze ustawy spełniają co najmniej trzy funkcje. Przede wszystkim jest to funkcja prewencyjna, gdyż samo ustanowienie nakazów i zakazów bez zabezpieczenia w postaci norm sankcyjnych może czynić system nieskutecznym i nieefektywnym. Kary administracyjne pełnią także funkcje represyjną, ponieważ wiążą się z nałożeniem na dany podmiot jakiegoś rodzaju uciążliwych obowiązków. W przedmiotowej ustawie katalog kar administracyjnych jest szeroki i obejmuje: publikację informacji o instytucji obowiązanej oraz zakresie naruszenia przepisów

⁵²⁰ Art. 189b ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego, (Dz.U. 2023.775 t.j.).

⁵²¹ M. Koszowski, *Sankcje przeciwdziałające...*, s. 333.

ustawy przez tę instytucję w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych; nakaz zaprzestania podejmowania przez instytucję obowiązanych określonych czynności; cofnięcie koncesji lub zezwolenia albo wykreślenie z rejestru działalności regulowanej; zakaz pełnienia obowiązków na stanowisku kierowniczym przez osobę odpowiedzialną za naruszenie przez instytucję obowiązanych przepisów ustawy, przez okres nie dłuższy niż rok oraz karę pieniężną. Niemniej jednak należy podkreślić, iż pierwszorzędną funkcją sankcji administracyjnych jest funkcja prewencyjna, zaś funkcja represyjna niejako wynika z funkcji prewencyjnej, ma względem niej charakter wtórny⁵²².

Z uwagi na krzyżowanie się prawa karnego i prawa administracyjnego przy zagadnieniu kar administracyjnych należy odnieść powyższe rozważania do unormowań z zakresu prawa karnego. W prawie karnym warunkiem pociągnięcia do odpowiedzialności karnej jest wina sprawcy przestępstwa. Istotą karania jest „odpłata” za czyn uznawany za „karygodny” ze względu na społeczną szkodliwość naruszenia dobra podlegającego ochronie⁵²³. Ma to silne uzasadnienie moralne, gdyż wiąże się z potępieniem ze strony społeczeństwa, przez sam fakt ukarania dana osoba jest wykluczona na wielu polach życia społecznego i zawodowego⁵²⁴. Z kolei sankcje administracyjne stanowią wyraz odpowiedzialności administracyjnej, choć coraz częściej w doktrynie wybrzmiewa opinia o ich represyjnym (penalnym) charakterze. Ustawodawstwo i doktryna w zakresie sankcji administracyjnych pozostają w pewnym impasie. Odnosi się wrażenie, że ustawodawca pod wpływem orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego wprowadza pewne standardy w zakresie sank-

⁵²² Patrząc na omawiane zagadnienie z perspektywy aksjologicznej, warto zwrócić uwagę, iż funkcje prawa są pierwszą kategorią, z której wnioskujemy o uzasadnieniu aksjologicznym. W dziedzinie przeciwdziałania przestępczości prawo karne i prawo administracyjne pełnią znaczącą rolę, choć o prawie administracyjnym w kontekście przeciwdziałania przestępczości wiadomo w nauce prawa niewiele, jest to zagadnienie godne przeprowadzenia badań naukowych na szeroka skalę w celu zrealizowania idei zwalczania przestępczości.

⁵²³ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.

⁵²⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, LEX nr 1480663.

cji administracyjnych, czym zbliża charakter sankcji administracyjnych do środków reakcji prawnokarnej⁵²⁵.

O ile sankcje administracyjne, ich rola i znaczenie w systemie prawa są przedmiotem wielu badań zarówno teoretyków prawa, jak i przedstawicieli doktryny prawa administracyjnego⁵²⁶, to brakuje w literaturze pozycji, która przedstawiałaby sankcje administracyjne jako element systemu przeciwdziałania przestępczości. Należy podkreślić, iż sankcje administracyjne to zagadnienie, które wielokrotnie było przedmiotem rozstrzygnięć i rozważań prowadzonych przez Trybunał Konstytucyjny. Jak już zostało wyjaśnione, są one elementem systemu prawa administracyjnego silnie naznaczonym aksjologicznie⁵²⁷. Z uwagi na konsekwencje prawne, jakie niosą ze sobą sankcje administracyjne w sferze praw i wolności jednostki, konieczne jest zachowanie w tym względzie standardów konstytucyjnych. Zastosowanie w odniesieniu do sankcji administracyjnych znajduje zasada proporcjonalnej reakcji prawnej wyrażona w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego test proporcjonalności składa się z trzech kryteriów: przydatności, konieczności oraz propor-

⁵²⁵ Taki pogląd jest uprawniony między innymi z uwagi na dyrektywy wymiaru sankcji administracyjnej, tudzież kary. Wprowadzenie standardów konstytucyjnych do reguł tworzenia sankcji administracyjnych (z uwagi na rzezoną represyjność sankcji administracyjnej) prowadzi do wkraczania zasad prawa karnego w ustawodawstwo z zakresu prawa administracyjnego. Istotną różnicą, która nie uległa zmianie, jest element winy występujący w prawie karnym. Ponadto należy mieć na uwadze, że celem sankcji administracyjnej jest przede wszystkim zabezpieczenie prawidłowego wykonania norm prawa administracyjnego. Sankcje administracyjne stanowią instrument służący właściwej realizacji nakazów i zakazów z zakresu prawa administracyjnego.

⁵²⁶ Zob. E. Żelasko-Makowska, *Sankcje administracyjne*, [w:] Przegląd Prawa Publicznego 1/2017; M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki (red.), *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011; M. Winceciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008; M. Błachucki (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015; E. Żelasko-Makowska, *Wpływ sankcji prawnych bądź ich braku na przestrzeganie obowiązków ustawowych przez obywateli. Studium przypadku*, [w:] Przegląd Prawa Publicznego nr 7-8/2015; P. Zdyb, *Wymierzanie administracyjnych kar pieniężnych przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki w świetle nowelizacji kodeksu postępowania administracyjnego z dnia 7 kwietnia 2017 r.*

⁵²⁷ Zob. więcej Niżnik-Dobosz, *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011, s. 120-128.

cyjności *sensu stricto*. Kategoria przydatności wyraża się w określeniu (ocenie) czy dany środek reakcji prawnej jest przydatny do realizacji wyznaczonego celu. Kryterium konieczności oznacza, że dany środek jest konieczny (niezbędny) do realizacji danego celu, rozumie się przez to, że nie jest możliwy do zastosowania inny środek, który byłby tak efektywny i skuteczny, a jednocześnie nie ingerowałby (lub czynił był to w mniejszym stopniu) w prawa i wolności jednostki⁵²⁸. Kryterium konieczności nakazuje spośród dostępnych środków wybrać ten, który jest najmniej uciążliwy dla jednostki⁵²⁹. W orzecznictwie podkreśla się znaczenie konstytucyjnej zasady proporcjonalności zarówno w procesie tworzenia prawa, jak i stosowania prawa. Naczelny Sąd Administracyjny na kanwie jednego z orzeczeń uznał, że zasada proporcjonalności musi znaleźć zastosowanie w szczególności do wymierzania sankcji administracyjnych, jako jednej z najbardziej dotkliwych form ingerencji organu administracji publicznej w sferę uprawnień i obowiązków podmiotu administrowanego w procesie stosowania prawa⁵³⁰.

Szeroko na temat wykładni administracyjnych kar pieniężnych wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w jednym z orzeczeń powstałych na kanwie ustawy z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2013 r. poz. 627, 628 i 842). Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego: „Ustanowienie przez ustawodawcę tych kar, podobnie jak i pozostałych sankcji administracyjnych, ma na celu zapewnienie wykonywania przepisów prawa administracyjnego i decyzji administracyjnych. Charakterystyczne dla administracyjnych kar pieniężnych jest to, że przesłanką ich wymierzania jest, co do zasady, samo naruszenie zakazu bądź nakazu, wynikającego bezpośrednio z przepisu prawa lub z decyzji administracyjnej, bez względu na zawinienie sprawcy naruszenia, czyli obiektywna bezprawność⁵³¹”. Trybunał Konstytucyjny uznaje, że przyjęta wykład-

⁵²⁸ Por. A. Mudrecki, *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020, LEX

⁵²⁹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 641/22, LEX nr 3412068.

⁵³⁰ Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. akt II GSK 145/21, LEX nr 3213986.

⁵³¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, OTK-A 2014/7/68.

nia administracyjnych kar pieniężnych jest jednolita i uznawana także w sądownictwie administracyjnym⁵³². Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie uznał, że administracyjne kary pieniężne jako rodzaj sankcji administracyjnej mają przede wszystkim charakter prewencyjny z uwagi na to, że zagrożenie karą pieniężną niejako mobilizuje adresatów prawa do „wykonywania obowiązków na rzecz państwa”, „(...) poprzez zapowiedź negatywnych konsekwencji, jakie nastąpią w wypadku naruszenia obowiązków określonych w ustawie albo w decyzji administracyjnej, motywują adresatów do wykonywania ustawowych obowiązków”⁵³³. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego kary administracyjne wypełniają w pierwszej kolejności cel prewencyjny oraz restytucyjny, „(...) chociaż nie neguje się też możliwości spełniania przez nie funkcji represyjnej, która jednak nie może dominować nad pozostałymi funkcjami, gdyż celem pierwszoplanowym kar administracyjnych jest funkcja ochronna w stosunku do porządku administracyjnego, następnie funkcja redystrybucyjna, a na końcu represyjna (zob. I. Niżnik-Dobosz, op. cit., s. 136; A. Jaworowicz-Rudolf, *Funkcje sankcji administracyjnej i odpowiedzialności administracyjnej w ochronie środowiska*, Warszawa 2012, s. 223, a także M. Wincenciak, *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008, s. 100)”⁵³⁴. Trybunał Konstytucyjny w tym samym wyroku stwierdził jednoznacznie (powołując się na wyrok z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99), że „tam, gdzie przepisy nakładają na osoby fizyczne lub prawne obowiązki, winien się również znaleźć przepis określający konsekwencje niespełnienia obowiązku. Brak stosownej sankcji po-

⁵³² Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1896/09, Lex nr 746840; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 567/10, Lex nr 1084642; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1000/05, Lex nr 266311; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2009 r., sygn. akt II GSK 760/08, Lex nr 1212518; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 140/09, Lex nr 578180; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 440/10, Lex nr 952041; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 257/10, Lex nr 1071114.

⁵³³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1345/20, LEX nr 3145877.

⁵³⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, OTK-A 2014/7/68.

woduje, że przepis staje się martwy, a niespełnianie obowiązku nagminne⁵³⁵.

W opinii Trybunału Konstytucyjnego cel represyjny kary administracyjnej nie może przesłaniać innych celów (prewencyjnych, redystrybucyjnych) i jeżeli nawet występuje, to nie może on w sankcji administracyjnej dominować nad właściwymi celami – prewencyjno-dyscyplinującymi i restytucyjnymi⁵³⁶.

Przywołane tezy z orzecznictwa znajdują uznanie także wśród przedstawicieli doktryny. Zdaniem R. Suwaja, podstawowym założeniem w zakresie sankcji administracyjnych jest ich oparcie na koncepcji odpowiedzialności obiektywnej, oznacza to że przesłanką do nałożenia sankcji przez uprawniony organ jest samo naruszenie nakazów bądź zakazów wynikających z przepisów prawa administracyjnego bądź decyzji administracyjnej⁵³⁷. W orzecznictwie oraz w doktrynie prawa panuje pogląd, iż sankcje administracyjne pełnią w systemie prawa funkcję prewencyjną, represyjną i ochronną. Coraz częściej z uzasadnień do projektu ustaw można wydedukować chęć zwiększenia funkcji redystrybucyjnej sankcji administracyjnych. Judykatura idzie w kierunku zachowania standardów konstytucyjnych w zakresie tworzenia i stosowania sankcji administracyjnych. Podkreśla się znaczenie dyrektyw wymiaru sankcji administracyjnych, czy też unikanie podwójnej odpowiedzialności za ten sam czyn z zakresu prawa karnego i administracyjnego. Należy także zaznaczyć fakt, iż ze względu na szeroki wachlarz różnego rodzaju sankcji administracyjnych występujących w prawie administracyjnym trudno formułować generalne zasady odnoszące się do wszystkich rodzajów sankcji administracyjnych, począwszy od obowiązku zaprzestania naruszeń po administracyjne kary pieniężne. Konsekwencją tego stanu rzeczy jest mieszany charakter sankcji administracyjnych. Tytułem przykładu Trybunał Konstytucyjny uznał, iż kary pieniężne pełnią niemal wyłącznie funkcję represyjną⁵³⁸.

⁵³⁵ Tamże.

⁵³⁶ Tamże.

⁵³⁷ R. Suwaj, *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021, źródło lex el., data odczytu 30 maja 2023 r.

⁵³⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, LEX nr 232287.

E. Żelasko-Makowska uważa, iż na pierwszy plan wysuwa się funkcja związana z zapewnieniem efektywności działania organów władzy publicznej⁵³⁹. Trybunał Konstytucyjny jest zdania, iż w celu zapewnienia wykonania nakazów i zakazów określonych przepisami prawa administracyjnego powinien się również znaleźć przepis określający konsekwencję naruszenia prawa⁵⁴⁰. Ustawodawca decyduje o wprowadzeniu do systemu prawa sankcji administracyjnych w celu ochrony ważnych społecznie wartości. Sankcje administracyjne stanowią gwarancję wykonania nakazów i zakazów określonych w przepisach prawa administracyjnego, a ich stosowanie jest przejawem władztwa administracyjnego.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego sankcje administracyjne uznawane są za element polityki karania. Podkreśla się znaczenie kary pieniężnej jako zagadnienia z kategorii prawa represyjnego, z czego zapewne wynika zakaz naruszenia zasady *ne bis in idem*. Albowiem zgodnie ze stanowiskiem Trybunału Konstytucyjnego niezgodne z art. 2 Konstytucji jest pociągnięcie do odpowiedzialności karnej wówczas gdy wobec danej osoby została już wymierzona administracyjna kara pieniężna⁵⁴¹.

Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd zgodnie z którym sankcje administracyjne spełniają także funkcję redystrybucyjną. Kwoty uzyskane z tytułu kar administracyjnych zasilają budżet państwa, niemniej jednak regułą jest, że powinny być wydatkowane na cele których nie osiągnięto z uwagi na naruszenie nakazu lub zakazu powinnego zachowania przez podmiot do tego zobowiązany na mocy przepisów prawa⁵⁴².

Nakładanie się funkcji represyjnej prawa karnego i prawa administracyjnego może prowadzić do złamania zasady *ne bis in idem*, wynikającej z art. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. W tej kwestii wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w ramach procedury wywołanej pytaniem prawnym. Pytanie prawne

⁵³⁹ Zob. E. Żelasko-Makowska, *Sankcje administracyjne*, PPP 2017, nr 1, s. 92-100.

⁵⁴⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89.

⁵⁴¹ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.

⁵⁴² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11.

postawione do rozpatrzenia Trybunałowi Konstytucyjnemu dotyczyło wątpliwości konstytucyjnych dotyczących nakładania się odpowiedzialności karnej i administracyjnej z tytułu naruszenia obowiązków wynikających z ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁵⁴³, który to czyn stanowić może także tytuł do pociągnięcia do odpowiedzialności karnej na podstawie art. 271 § 1 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny, polegający na poświadczeniu nieprawdy w dokumencie. W przedmiotowej sprawie sąd pytający poddał w wątpliwość natury konstytucyjnej możliwość pociągnięcia do odpowiedzialności karnej osobę, wobec której organ administracji publicznej za ten sam czyn orzekł administracyjną karę pieniężną. Zdaniem sądu pytającego sankcja administracyjna przyjęta w ustawie z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym ma charakter „*stricte* penalny”, zatem zastosowanie reakcji karnoprawnej przewidzianej w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny „prowadzi do naruszenia zasady *ne bis in idem*, zakazującej podwójnego karania tej samej osoby za popełnienie tego samego czynu”⁵⁴⁴.

5. Kary administracyjne w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w ujęciu aksjologicznym

5.1. Delikty administracyjne

Zgodnie z art. 151 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu podmiotami uprawnionymi do nakładania kar administracyjnych w drodze decyzji są organy administracji publicznej tworzące krajowy system przeciwdziałania przestępczości i finansowaniu terroryzmu. Głównym i najważniejszym podmiotem w tym systemie

⁵⁴³ Dz. U. z 2016 r. poz. 1907, 1935 i 1948 oraz z 2017 r. poz. 708.

⁵⁴⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.

jest Generalny Inspektor Informacji Finansowej, do systemu należą także Prezes Narodowego Banku Polskiego i Komisja Nadzoru Finansowego. Organy te mogą nałożyć kary administracyjne w razie stwierdzenia naruszeń ujawnionych w wyniku kontroli przeprowadzonej na podstawie przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Delikty administracyjne przyjęte w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu można podzielić na trzy kategorie. Pierwsza kategoria obejmuje przypadki niedopełnienia obowiązków wynikających wprost z ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Drugą kategorię deliktów administracyjnych stanowi niedopełnienie obowiązków wynikających z przepisów prawa unijnego, tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/847 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1781/2006, zaś trzecią kategorię deliktów stanowią naruszenia polegające na niedopełnieniu obowiązków w zakresie stosowania szczególnych środków ograniczających określonych w rozdziale 10 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Z uwagi na zakres przedmiotowy niniejszej ekspertyzy, omówienie deliktów administracyjnych wynikających z przepisów prawa unijnego, tj. rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2015/847 z dnia 20 maja 2015 r. w sprawie informacji towarzyszących transferom środków pieniężnych i uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1781/2006, wykracza poza przyjęte ramy przedmiotowe.

Ustawodawca w art. 147 i 149 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. wprost wskazuje jakiego rodzaju naruszenia mogą skutkować na gruncie przedmiotowej ustawy nałożeniem na instytucję obowiązana kary administracyjnej. Jednym z takich naruszeń jest brak wyznaczenia osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązków określonych w ustawie, mowa tu o tzw. Money laundering reporting officer/Chief aml officer/ aml Compliance Officer⁵⁴⁵. Brak sporządzania oceny ryzyka i jej aktualizacja

⁵⁴⁵ Nazewnictwo zaczerpnięte z R. Obczyński, [w:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Nowakowski, Warszawa 2023, art. 147, źródło lex el., data odczytu 23 maja 2023 r.

cji także może skutkować nałożeniem kary administracyjnej. Odpowiednio za nieprzekazanie na żądanie Generalnego Inspektora Informacji Finansowej oceny ryzyka oraz innych informacji mogących mieć wpływ na krajową ocenę ryzyka także grozi kara administracyjna. Deliktem administracyjnym w myśl przepisów omawianej ustawy jest również niestosowanie środków bezpieczeństwa finansowego, o których mowa w przepisach ustawy, a także brak dokumentowania zastosowanych środków bezpieczeństwa finansowego, brak wyników bieżącej analizy przeprowadzanych transakcji oraz niewykazanie na żądanie organów zastosowania środków bezpieczeństwa wskazanych w ustawie. Niedopełnienie obowiązku przechowywania dokumentacji wskazanej w przedmiotowej ustawie także jest uznawane za delikt administracyjny zagrożony karą administracyjną. Przyczyną nałożenia kary administracyjnej może być także niedopełnienie przez instytucję obowiązanej nakazu wprowadzenia procedury wewnętrznej instytucji obowiązanej oraz procedury grupowej, o której mowa w przepisach ustawy. Z związku z tym, iż proceder praniu pieniędzy jest zjawiskiem ciągle ewoluującym, ustawodawca przewidział możliwość nałożenia kary administracyjnej za niedopełnienie obowiązku zapewnienia udziału osób wykonujących obowiązki związane z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w programach szkoleniowych, o których mowa w ustawie. Z uwagi na fakt, iż efektywność i skuteczność w walce z przeciwdziałaniem praniu pieniędzy w dużej mierze zależy od anonimowych zgłoszeń nieprawidłowości, deliktem administracyjnym jest brak wdrożenia wewnętrznej procedury anonimowego zgłaszania naruszeń przepisów z zakresu przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Za niedopełnienie obowiązków w myśl przepisów art. 147 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu uznaje się także niespełnienie obowiązków informacyjnych względem organów administracji publicznej wymienionych w ustawie oraz naruszenie obowiązku zachowania tajemnicy przekazanych informacji. Niewykonanie zaleceń pokontrolnych wydanych przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, niezastosowanie się do decyzji administracyjnej wydanej przez Generalnego Inspektora Informacji Finansowej także jest deliktem administracyjnym, za

który organ może nałożyć na instytucje zobowiązaną karę administracyjną. W myśl ustawy deliktem administracyjnym jest niedopełnienie obowiązku uzyskania zezwolenia na utworzenie oddziału lub przedstawicielstwa w państwie trzecim wysokiego ryzyka. Ponadto za delikt administracyjny uznaje się niedopełnienie obowiązku wstrzymania transakcji lub blokady rachunku, rozwiązywania stosunków gospodarczych lub nienawiązywania stosunków gospodarczych w okolicznościach określonych w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Kolejną grupę deliktów administracyjnych stanowią naruszenia w zakresie stosowania szczególnych środków ograniczających, które mają na celu uniemożliwienie sprawcom skorzystania ze środków pieniężnych lub niepieniężnych pochodzących z działalności przestępczej. Stosowanie szczególnych środków ograniczających leży po stronie instytucji zobowiązanych, które na zasadach określonych w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu mają obowiązek zamrażania środków lub nieudostępniania środków, wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie, że pochodzą z działalności przestępczej.

W myśl art. 117 ust. 2 ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu szczególne środki ograniczające polegają na zamrożeniu wartości majątkowych będących własnością, posiadanych bądź kontrolowanych pośrednio oraz bezpośrednio przez osoby lub instytucje obowiązane, a także korzyści pochodzących z tych wartości majątkowych, przez co rozumie się zapobieganie ich przenoszeniu, zmianie lub wykorzystaniu, a także przeprowadzeniu z udziałem tych wartości jakiegokolwiek operacji w jakiegokolwiek sposób, który może spowodować zmianę ich wielkości, wartości, miejsca, własności, posiadania, charakteru, przeznaczenia lub jakąkolwiek inną zmianę, która może umożliwić osiągnięcie z nich korzyści. Ponadto ustawodawca za szczególny środek ograniczający uznaje nieudostępnienie wartości majątkowych bezpośrednio ani pośrednio osobom lub instytucjom obowiązany, ani na ich rzecz, przez co rozumie się w szczególności nieudzielanie pożyczek, kredytu konsumenckiego, kredytu hipotecznego, niedokonywanie darowizn, niedokonywanie płatności za towary lub usługi.

5.2. Wykładnia aksjologiczna kar administracyjnych

Ustawodawca w poczet kar administracyjnych zaliczył: publikację informacji o instytucji obowiązanej oraz zakresie naruszenia przepisów ustawy przez tę instytucję w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych; nakaz zaprzestania podejmowania przez instytucję obowiązaną określonych czynności; cofnięcie koncesji lub zezwolenia albo wykreślenie z rejestru działalności regulowanej; zakaz pełnienia obowiązków na stanowisku kierowniczym przez osobę odpowiedzialną za naruszenie przez instytucję obowiązaną przepisów ustawy, przez okres nie dłuższy niż rok, a także karę pieniężną.

Jako formę prewencyjno-wychowawczą w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy uznać należy publikację informacji związanych ze stosowaniem kar administracyjnych w Biuletynie Informacji Publicznej, są to informacje o wydaniu ostatecznej decyzji w sprawie nałożenia kary administracyjnej, wniesieniu skargi na decyzję o nałożeniu na podmiot zobowiązany kary administracyjnej, orzeczeniach zapadłych w wyniku rozpatrzenia skargi. Z informacji umieszczanej w Biuletynie Informacji Publicznej powinny wynikać dane identyfikacyjne instytucji obowiązanej, na którą nałożono karę administracyjną, rodzaj i charakter naruszenia przepisów ustawy oraz rodzaj lub wysokość nałożonej kary administracyjnej.

W doktrynie prawa administracyjnego zwraca się uwagę na pewną nieścisłość. Mianowicie zgodnie z art. 150 ust. 1 pkt 1 uznaje się, iż publikacja informacji o instytucji obowiązanej oraz zakresie naruszenia przepisów ustawy przez tę instytucję w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych jest rodzajem kary administracyjnej. Z kolei art. 152 tej samej ustawy nakłada na Generalnego Inspektora Informacji Finansowej, a także na inne podmioty uprawnione do nakładania kar administracyjnych na instytucje obowiązane, obowiązek umieszczania odpowiednich na ten temat informacji na stronie Biuletynu Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych. Wniosek z tego płynie taki, że każda wydana decyzja administracyjna o nałożeniu kary administracyjnej wymaga publikacji w Biuletynie

Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw finansów publicznych⁵⁴⁶.

Regulacje te pełnią przede wszystkim funkcję prewencyjną i wychowawczą. Publikacja informacji o karze administracyjnej działa odstrasza­jąco na podmioty obowiązane, są to instytucje wykonujące zadania wymagające zaufania publicznego. Zasadnym jest rozważenie, czy nie jest to efektywne i skuteczne narzędzie do walki z procederem prania pieniędzy. Mając na uwadze zastrzeżenia płynące z debaty na temat dublowania się w przepisach ustawy obowiązku publikacji w Biuletynie Informacji Publicznej informacji o nakładanych karach administracyjnych na instytucje obowiązane, zasadne jest utrzymanie w mocy art. 152 przedmiotowej ustawy z uwagi na każdorazową konieczność publikacji w celu ochrony wartości, które ten przepis chroni i realizuje. Ustawodawca, stanowiąc ten obowiązek, zdecydował się na ochronę i realizację wartości, jakimi są transparentność i jawność działalności instytucji nakładających kary administracyjne. Celem tych regulacji jest także ochrona zaufania społeczeństwa do instytucji finansowych.

Kolejną karą administracyjną ujętą w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest nakaz zaprzestania podejmowania przez instytucję obowiązaną określonych czynności. W tej materii również podnoszone są w doktrynie prawa administracyjnego głosy krytyczne. R. Obczyński jest zdania, że „(...) sensowność tej kary jest ograniczona, jeśli jest ona wydawana po pełnym postępowaniu administracyjnym”⁵⁴⁷.

Z powyższym należy się zgodzić, sensownym rozwiązaniem byłoby natychmiastowe nakazanie zrealizowania obowiązku, bądź zaprzestanie dalszych naruszeń przedmiotowej ustawy. Ochrona i realizacja wartości, które ten przepis chroni i realizuje, uzasadnia podjęcie przez organ uprawniony działań *ad hoc* bez konieczności przeprowadzania postępowania administracyjnego. W tym względzie przepisy wymagają doprecyzowania

⁵⁴⁶ Zob. R. Obczyński, [w:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Nowakowski, Warszawa 2023, art. 150, s. 504; M. Dyl, M. Królikowski (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 150.

⁵⁴⁷ R. Obczyński, [w:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Nowakowski, Warszawa 2023, art. 150.

poprzez umożliwienie nałożenia kary administracyjnej bez konieczności uprzedniego wszczęcia postępowania administracyjnego. Wykładnia aksjologiczna tego przepisu prowadzi do wniosku, iż nałożenie *ad hoc* kary administracyjnej zobowiązującej do zaprzestania działań niezgodnych z ustawą z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu jest wysoce uzasadnione aksjologicznie. Po pierwsze przepis ten ma charakter czysto prewencyjny i zapobiegawczy, zatem podstawowym celem ustawodawcy powinno być zapobieżenie dalszym (kolejnym) naruszeniom. Szybkość postępowania przy realizacji funkcji prewencyjnej ma kluczowe znaczenie, główną zaletą stosowania kar administracyjnych jest możliwość szybkiego zaprzestania działalności niezgodnej z prawem. Zasady prawa administracyjnego i związane z nimi sankcje administracyjne w zasadzie powinny spełniać przede wszystkim funkcje prewencyjne i wymuszające działanie zgodne z prawem, na tym też polega istota władztwa publicznego, nazywana także egzekutywą.

W katalogu kar administracyjnych ujętych w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu znalazły się regulacje umożliwiające organowi uprawnionemu cofnięcie koncesji lub zezwolenia albo wykreślenie z rejestru działalności regulowanej, a także nałożenie na daną osobę odpowiedzialną za naruszenie przez instytucję obowiązanych przepisów ustawy zakazu pełnienia obowiązków na stanowisku kierowniczym przez okres nie dłuższy niż rok. Te dwa rodzaje kary administracyjnej rozpatrywane łącznie wykazują duże podobieństwo przedmiotowe. Można uznać iż kary te mają charakter represyjny, ponieważ wiążą się dużymi dolegliwościami natury prawnej. Pełnią też funkcję prewencyjną, ponieważ eliminuje się z systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu podmiot, który stanowi zagrożenie dla prawidłowości obrotu gospodarczego i stabilności rynków finansowych, przez co godzi w wartość nadrzędną, jaką jest dobro wspólne. Zagrożenie może stanowić kryterium decydujące o zastosowaniu tego rodzaju kary administracyjnej przez uprawnione organy. Należy mieć na uwadze, że tego rodzaju kary administracyjne powinny być stosowane w ostateczności. Musimy pamiętać, że stosowanie sankcji administracyjnych tego rodzaju powinno zostać należycie usprawiedliwione

zgodnie z administracyjnymi dyrektywami wymiaru kary i przy uwzględnieniu art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Ma to szczególne znaczenie w kontekście standardów konstytucyjnych w zakresie wymierzania kary administracyjnej, ponieważ organ powinien wykazać, iż jedynie ten najsurowszy środek reakcji administracyjnoprawnej jest adekwatny do spowodowanych przez instytucję obowiązana naruszeń ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Zauważalne jest także duże podobieństwo do środków reakcji karnoprawnej przewidzianych w ustawie z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny. Z uwagi na to istnieje ryzyko naruszenia zakazu *ne bis in idem* poprzez ewentualne przyszłe postępowanie karne w zakresie czynów objętych odpowiedzialnością administracyjną.

Niemniej jednak można dywagować nad tym, którą z wyżej wymienionych sankcji administracyjnych możemy uznać za najdotkliwszą. Dla jednego podmiotu już sama publikacja informacji na temat naruszenia ustawy przez daną instytucję obowiązana będzie uciążliwe, zaś dla innego podmiotu dopiero widmo wysokiej kary pieniężnej będzie wywoływało efekt odstrasżający. Jest to kwestia indywidualna i uzależniona od konkretnych okoliczności sprawy, jak i rodzaju prowadzonej działalności przez daną instytucję obowiązana. W doktrynie zgodnie przyjmuje się interpretację, iż podmiot uprawniony do nałożenia kary administracyjnej ma możliwość wyboru jednej z kar ujętych w katalogu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu⁵⁴⁸. Kary administracyjne mogą zostać nałożone jedynie na instytucje obowiązane zdefiniowane w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu⁵⁴⁹.

⁵⁴⁸ Zob. R. Obczyński, [w:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Nowakowski, Warszawa 2023, art. 150, s. 504; M. Dyl, M. Królikowski (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2021, art. 150, lex el. data odczytu 16 maja 2023 r.

⁵⁴⁹ Zob. M. Dyl, M. Królikowski (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu. Komentarz do art. 147*, Warszawa 2021, Legalis, data odczytu 18 maja 2023 r.

Ustawodawca określił przesłanki, które podmiot uprawniony do nałożenia kary administracyjnej powinien brać pod uwagę. Zgodnie z art. 150 ust. 4 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, ustalając rodzaj kary administracyjnej oraz wysokość kary, należy mieć na uwadze wagę naruszenia oraz czas trwania takiego naruszenia. Podmiot wymierzający kary administracyjne powinien brać pod uwagę zakres odpowiedzialności instytucji obowiązanej. Jest to pojęcie nieostre i nastrożające wielu wątpliwości, można snuć domysły, iż przesłanka ta znajdzie zastosowanie, gdy zachodzi współdziałanie w niezastosowaniu bądź naruszeniu przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu.

Kolejnym czynnikiem decydującym o rodzaju i wysokości kary administracyjnej są możliwości finansowe instytucji obowiązanej. To zagadnienie również wymaga wypracowania dyrektyw interpretacyjnych. Z pewnością intencją ustawodawcy nie jest doprowadzenie do upadłości podmiotu, któremu została wymierzona kara pieniężna. Powstaje pytanie, jaką skalę możliwości finansowych przyjąć, czy należy brać pod uwagę przychody danego podmiotu, czy dochody na tle innych podmiotów działających w danej branży. Podmiot wymierzający karę administracyjną powinien wziąć pod rozwagę skalę korzyści osiągniętych lub strat unikniętych przez instytucję obowiązaną, jeżeli można te korzyści lub straty ustalić, oraz straty poniesione przez osoby trzecie w związku z naruszeniem, jeżeli można je ustalić. Można uznać te czynniki za obiektywne, gdyż są wymierzalne, pod warunkiem że można je ustalić.

Uwzględnieniu podlega także stopień współpracy instytucji obowiązanej z organami właściwymi w sprawach przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu oraz fakt ewentualnego uprzedniego naruszenia przepisów ustawy przez instytucję obowiązaną. Przedstawione powyżej czynniki wpływające na wymiar i rodzaj kary administracyjnej wykazują w niewielkim tylko zakresie podobieństwo do dyrektyw wymiaru kary określonych w art. 53 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny⁵⁵⁰.

⁵⁵⁰ Dz.U. 2022.1138 t.j.

Problem wydaje się istotny i znaczący, wskazuje na to Wojewódzki Sąd Administracyjny w wyroku dotyczącym stosowania kary administracyjnej, a właściwie braku zbadania przez organ przesłanek do odstąpienia od jej wymierzenia. „(...) Sąd nie znalazł w treści decyzji argumentów przemawiających za uznaniem, że „rodzaj i charakter naruszenia, rozmiar szkody, sposób popełnienia czynu oraz jego intensywność” były przez organ rozważone i że ustalenia w tym względzie doprowadziły organ do uznania, iż o znikomości naruszenia nie może być mowy. (...). Organ w zasadzie nie analizuje „rodzaju i charakteru naruszenia”, przez co Sąd rozumie brak wskazania na – przykładowo – stopień umyślności, czy też winy, celowość działania itp. Organ nie wypowiada się też o innych wymienionych przez siebie kryteriach, tj. ani o „intensywności” naruszenia, ani też nie wskazuje na zaistnienie jakiegokolwiek szkody.(...). Organ nie wskazuje na to, że Skarżąca Spółka jest podmiotem stwarzającym jakiegokolwiek zagrożenie w kontekście prania pieniędzy, terroryzmu (...).”⁵⁵¹.

5.3. Przesłanki uzasadniające odstąpienie od wymierzenia kary administracyjnej

Podmioty nakładające kary administracyjne przewidziane w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w szczególnie uzasadnionych przypadkach, gdy waga naruszenia przepisów ustawy jest znikoma, a instytucja obowiązana zaprzestała naruszania przepisów ustawy lub za to samo zachowanie prawomocną decyzją na instytucję obowiązaną została uprzednio nałożona kara administracyjna przez inny uprawniony organ administracji publicznej, lub instytucja obowiązana została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona kara administracyjna, organy uprawnione na mocy ustawy mogą, w drodze decyzji, odstąpić od nałożenia kary administracyjnej.

⁵⁵¹ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 476/22, LEX nr 3406817.

Przesłanki uzasadniające odstąpienie od pociągnięcia do odpowiedzialności administracyjnej ujęte w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu wykazują duże podobieństwo do art. 189f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego określającego przesłanki, tryb i formę odstąpienia od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej.

Kodeks postępowania administracyjnego wskazuje na dwie przesłanki uzasadniające odstąpienie od nałożenia administracyjnej kary pieniężnej. Po pierwsze, jest to możliwe wówczas, gdy waga naruszenia prawa jest znikoma, a strona zaprzestała naruszania prawa lub w sytuacji, gdy za to samo zachowanie prawomocną decyzją na stronę została uprzednio nałożona administracyjna kara pieniężna przez inny uprawniony organ administracji publicznej lub strona została prawomocnie ukarana za wykroczenie lub wykroczenie skarbowe, lub prawomocnie skazana za przestępstwo lub przestępstwo skarbowe i uprzednia kara spełnia cele, dla których miałyby być nałożona administracyjna kara pieniężna.

Ustawodawca posługuje się pojęciami niedookreślonymi, właściwe rezultaty wykładni mogą zostać osiągnięte tylko poprzez wykorzystanie wykładni aksjologicznej. W doktrynie podkreśla się, że „Pojęcie wagi naruszenia prawa w rozumieniu art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. musi być interpretowane w stosunku do wartości, dla ochrony czy realizacji których ustanowiono normy sankcjonowaną i sankcjonującą w ustawie szczególnej”⁵⁵².

Jedną z przesłanek uzasadniających odstąpienie od wymierzenia kary administracyjnej jest znikomość wagi naruszenia przepisów ustawy z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Na tym polu również można dostrzec podobieństwo do prawa karnego. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 16 lutego 2021 r. stwierdził, iż „Istnieje pewne podobieństwo pomiędzy pojęciem znikomości wagi naruszenia prawa i znikomą społeczną szkodliwością czynu, znaną z prawa karnego. Wspólną cechą obu pojęć jest przede wszystkim małe negatywne oddziaływanie czynu przez prawo zakazanego na sferę publiczną

⁵⁵² P. Cholewski, *Waga naruszenia prawa w znaczeniu przepisu art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2022 r., sygn. akt II GSK 9/22, OSP 2023, nr 4, s. 35.*

i społeczną⁵⁵³. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Warszawie w wyroku z dnia 27 sierpnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 973/20 uznał, iż organ, dokonując oceny przesłanki znikomej wagi naruszenia, powinien rozpatrywać tę przesłankę zarówno od strony podmiotowej, przedmiotowej, ale także z perspektywy aksjologicznej. Zdaniem Sądu decydujące znaczenie ma stopień naruszenia dóbr (wartości) chronionych przez daną dziedzinę⁵⁵⁴.

6. Wnioski

Podsumowując, poza dalszym rozwijaniem instrumentów reakcji karnoprawnej, zasadne jest rozbudowanie systemu przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu w oparciu o kary administracyjne. W doktrynie podkreśla się rolę i znaczenie wykładni aksjologicznej w procesie tworzenia i stosowania prawa. Bezrefleksyjne stosowanie wykładni literalnej prawa (w oderwaniu od uzasadnienia aksjologicznego) mogłoby doprowadzić do tworzenia rozstrzygnięć prawnych niezgodnych z wykładnią systemową i zasadami konstytucyjnymi. System prawny tworzony z pominięciem uzasadnienia aksjologicznego, choć teoretycznie może obowiązywać, to jednak jest pozbawiony wartości, które legitymizują wymiar sprawiedliwości.

Przedmiotem ochrony w ustawie z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu ustawodawca uczynił prawidłowość obrotu gospodarczego, zaufanie do organów władzy publicznej, tj. instytucji finansowych tworzących krajowy system przeciwdziałania przestępczości oraz do podmiotów zobowiązanych na mocy tej ustawy do wykonywania ściśle określonych nakazów i zakazów pod groźbą kary administracyjnej. Tak skonstruowany system przeciwdziałania praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu chroni i realizuje wartości wynikające z przyjętego w Konstytucji RP ustroju gospodarczego oraz z zasady

⁵⁵³ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1889/20, LEX nr 3165025.

⁵⁵⁴ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 973/20, LEX nr 3110702.

demokratycznego państwa prawa. Źródłem wartości konstytucyjnych jest bezspornie wartość dobra wspólnego⁵⁵⁵. Waga i znaczenie tych wartości wymagają odpowiedniej ochrony w formie regulacji prawnych. Należy zauważyć, że ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu stanowi *de facto* implementację dyrektywy unijnej oraz przepisów prawa międzynarodowego, w tym między innymi zaleceń FATF. Problemem jest to, że porządki prawne państw unijnych są zróżnicowane pod wieloma względami, co implikuje wiele trudności związanych ze stosowaniem przedmiotowej ustawy. Tytułem przykładu można wskazać na możliwe odmienności w zakresie penalizacji działalności polegającej na praniu pieniędzy, standardów konstytucyjnych odnoszących się do tworzenia i stosowania sankcji administracyjnych, struktury administracji publicznej powołanej do wypełniania obowiązków w zakresie określonym przez ustawodawcę. Postulaty te wynikają z faktu, iż prowadzenie postępowania przygotowawczego w sprawie przestępstwa prania pieniędzy napotyka w praktyce pracy organów ścigania wiele trudności. Mowa między innymi o konieczności wykrycia przestępstwa bazowego, rozproszonych strukturach przepływów finansowych realizowanych w skali międzynarodowej, jurysdykcje podatkowe nie respektujące regulacji międzynarodowych o praniu pieniędzy i finansowaniu terroryzmu, brak możliwości wykorzystania analizy kryminalnej jako dowodu w sprawie karnej. Wymienione powyżej przeszkody w ściganiu przestępstw polegających na praniu pieniędzy uprawniają do postawienia tezy o konieczności zwiększenia efektywności tego systemu w oparciu o aksjologię kar administracyjnych. Zasadniczym zadaniem jest zintensyfikowanie czynności mających na celu przeciwdziałanie temu procederowi na poziomie administracyjnym w oparciu o uzasadnienie aksjologiczne. Porządek wartości w obszarze przeciwdziałania praniu pieniędzy przedstawiony w ramach niniejszej ekspertyzy niech stanowi asumpt i nadaje kierunek postulowanym zmianom.

⁵⁵⁵ Zob. J. Blicharz, *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej w służbie dobru wspólnemu (dobru osobowemu)*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis”, No 4001, Prawo CCCXXXI, Wrocław 2020, s. 21.

Bibliografia:

- Blicharz J., *Niepomijalność podmiotowości człowieka i niepomijalność misji administracji publicznej w służbie dobru wspólnemu (dobru osobowemu)*, [w:] „Acta Universitatis Wratislaviensis” No 4001, Prawo CCCXXXI, Wrocław 2020.
- Błachucki M. (red.), *Administracyjne kary pieniężne w demokratycznym państwie prawa*, Warszawa 2015.
- Cholewski P., *Waga naruszenia prawa w znaczeniu przepisu art. 189f § 1 pkt 1 k.p.a. Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 22 lutego 2022 r., sygn. akt II GSK 9/22*, OSP 2023.
- Cieślak Z., *Treść art. 1 Konstytucji RP – próba interpretacji*, [w:] red. T. Bąkowski, K. Grajewski, J.K. Warylewski, *Orzecznictwo w systemie prawa. II Konferencja Naukowa Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Gdańskiego oraz Wolters Kluwer Polska. Gdańsk, 17-18 września 2007*, Oficyna 2008.
- Długosz J., [w:] R. Zawłocki (red.), *System prawa karnego*, t. 9, wyd. 2, Warszawa 2015.
- Filipkowski W., E.W. Pływaczewski, *Standardy przeciwdziałania procederowi prania pieniędzy*, PiP 2007, nr 10.
- Dyl M., M. Królikowski (red.), *Ustawa o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Kordela M., *Kategoria norm, zasad oraz wartości prawnych. Uwagi metodologiczne w związku z orzecznictwem Trybunału Konstytucyjnego*, „Przegląd Sejmowy” 2009, nr 5.
- Koszowski M., *Sankcje przeciwdziałające tzw. dopalaczom jako instytucja pogranicza prawa administracyjnego i karnego*, [w:] *Pogranicze prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2019.
- Kryszewski G., K. Prokop, *Aksjologia polskiej Konstytucji*, Warszawa 2017.
- Mudrecki A., *Zasada proporcjonalności w prawie podatkowym*, Warszawa 2020, LEX el.
- Niżnik-Dobosz I., *Aksjologia sankcji w prawie administracyjnym*, [w:] red. M. Stahl, R. Lewicka, M. Lewicki, *Sankcje administracyjne. Blaski i cienie*, Warszawa 2011.

- Obczyński R., [w:] *Przeciwdziałanie praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu. Komentarz*, red. M. Nowakowski, Warszawa 2023.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Suwaj R., *Funkcje sankcji administracyjnych*, [w:] *Zasady nakładania administracyjnych kar pieniężnych*, Warszawa 2021.
- Tuleja P., [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz do art. 1 konstytucji*.
- Wincenciak M., *Sankcje w prawie administracyjnym i procedura ich wymierzania*, Warszawa 2008.
- Wróbel W., S. Tarapata, [w:] *Kodeks karny. Część szczególna. Tom III. Komentarz do art. 278-363 k.k.*, wyd. V, red. A. Zoll, Warszawa 2022, art. 299.
- Zawłocki R. (red.), *Przestępstwa przeciwko mieniu i gospodarce. System Prawa Karnego. Tom 9. Wyd. 2*, Warszawa 2015.
- Zawłocki R. (red.), J. Długosz, *Prawo karne gospodarcze. System Prawa Handlowego. Tom 10*, Warszawa 2012.
- Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.
- Żelasko-Makowska E., *Sankcje administracyjne*, [w:] „Przegląd Prawa Publicznego” 1/2017.
- Żelasko-Makowska E., *Wpływ sankcji prawnych bądź ich braku na przestrzeganie obowiązków ustawowych przez obywateli. Studium przypadku*, [w:] „Przegląd Prawa Publicznego” nr 7-8/2015.

Akty normatywne:

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997.78.483).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2023.775 t.j.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny 6 czerwca 1997 r. kodeks karny (Dz.U. 2022.1138 t.j.).
- Ustawa z dnia 1 marca 2018 r. o przeciwdziałaniu praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu (Dz.U. 2022.593 t.j.).

Orzecznictwa:

Trybunału Konstytucyjnego

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 18 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 23/99, OTK 2000, nr 3, poz. 89.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 17 grudnia 2003 r., sygn. akt Kp 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 stycznia 2007 r., sygn. akt P 19/06, LEX nr 232287.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 15 października 2013 r., sygn. akt P 26/11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 lipca 2014 r., sygn. akt SK 6/12, LEX nr 1480663.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 czerwca 2017 r., sygn. akt P 124/15, OTK-A 2017, nr 50.

Naczelnego Sądu Administracyjnego:

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 20 czerwca 2006 r., sygn. akt I OSK 1000/05, Lex nr 26631.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 lutego 2009 r., sygn. akt II GSK 760/08, Lex nr 1212518.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 21 stycznia 2010 r., sygn. akt II OSK 140/09, Lex nr 578180.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 8 grudnia 2010 r., sygn. akt II OSK 1896/09, Lex nr 746840.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 13 stycznia 2011 r., sygn. akt I OSK 440/10, Lex nr 952041.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 24 lutego 2011 r., sygn. akt II GSK 257/10, Lex nr 1071114.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 29 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 567/10, Lex nr 1084642.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 1 lipca 2021 r., sygn. akt II GSK 145/21, LEX nr 3213986.

Wojewódzkich Sądów Administracyjnych:

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z dnia 27 sierpnia 2020 r., sygn. akt IV SA/Wa 973/20, LEX nr 3110702.

- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 stycznia 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1345/20, LEX nr 3145877.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 16 lutego 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 1889/20, LEX nr 3165025.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 24 marca 2021 r., sygn. akt VI SA/Wa 2690/20, LEX nr 3209323.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 19 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 476/22, LEX nr 3406817.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 14 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 641/22, LEX nr 3412068.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 20 września 2022 r., sygn. akt II SA/Bd 4/22, LEX nr 3420578.

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP im. KEN

Administracja i prawo administracyjne a współczesność – perspektywa prawnonaturalna

Zagadnienia wprowadzające

W literaturze z zakresu prawa administracyjnego podkreśla się w ostatnim czasie, iż prawo to stoi przed sporymi wyzwaniami. Są to wyzwania „narzucone” przez pewne współczesne aktywności, zjawiska, trendy itd. Prawo administracyjne oraz nauka prawa administracyjnego muszą na nie reagować. Prawo administracyjne jest bowiem „poddane różnorodnym determinantom, uwikłane w splot rozmaitych okoliczności”⁵⁵⁶, jest ono „osadzone w danym miejscu i czasie, w określonych realiach i uwarunkowaniach. Prawo to jest kluczowym regulatorem i stymulatorem porządku publicznego – nastawione na dbałość o dobro wspólne i interes publiczny, przy odrzuceniu arbitralnie narzucanego im priorytetu, ma ono także wspierać, umacniać i aktywizować jednostki oraz spajać społeczności ludzkie, ugruntowując ich solidarność”⁵⁵⁷. Prawo administracyjne stanowi więc jeden z głównych regulatorów życia społecznego. Nie ma ono jednak ściśle pozytywistycznego charakteru. Praktycznie od zawsze istotne znaczenie odgrywały w nim wartości, jednak dopiero od niedawna przedstawiciele nauki prawa administracyjnego zintensyfikowali swoje wysiłki badawcze w zakresie

⁵⁵⁶ Z. Duniewska, M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, *Słowo wprowadzające*, w: *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty*, red. Z. Duniewska, Warszawa–Łódź 2022, s. 20.

⁵⁵⁷ Tamże, s. 20-21.

badania nad aksjologią prawa administracyjnego⁵⁵⁸. Problem aksjologii prawa administracyjnego omawia się jako jeden z elementów części ogólnej prawa administracyjnego. Podkreśla się, że do podstawowych wartości prawa administracyjnego należy zaliczyć prawdę, sprawiedliwość, dobro, piękno⁵⁵⁹. W prawie administracyjnym oraz w nauce prawa administracyjnego od dawna uznaje się także znaczenie wolności i praw człowieka i obywatela. Limitują one działanie administracji publicznej wobec jednostki.

Podkreślenia wymaga, że wolności i prawa człowieka i obywatela umożliwiają szersze otwarcie się prawa pozytywnego na wartości. Jak stwierdził H. Izdebski, „prawa człowieka coraz częściej są traktowane nie tylko jako podstawa zwykłych norm prawa, lecz jako samoistne części składowe porządku prawnego i – co więcej – punkt wyjścia rozważań doktryny i orzecznictwa, a nie jeden z elementów systemu, łącznie mającego zapewnić jak najlepsze rządy”⁵⁶⁰. Z twierdzeniem tym należy się zgodzić. Wolności i prawa człowieka stanowią obecnie, obok np. wartości, istotny element poszczególnych gałęzi prawa oraz dogmatyk, omawiany nie jako dodatek, ale pewna integralna część rozważań, umieszczanych obok rozważań o charakterze czysto pozytywistycznym.

W niniejszej pracy przedstawione zostaną pewne współczesne konstrukcje prawne, stworzone w nauce, które same w sobie są „nośnikiem” pewnych wartości i cech uznanych za najważniejsze. Przedstawiony zostanie ponadto problem globalizacji oraz rozwoju techniki. W pracy zatem nie ograniczono się jedynie do przedstawienia istniejących na świecie zjawisk, ale omówiono również pewne inne zagadnienia – które w opinii autora

⁵⁵⁸ Por. np. S. Fundowicz, *Aksjologia prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007, s. 633-654; J. Zimmermann, *O aksjologii*, [w:] *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 73-101. Zwrócić uwagę należy także na pracę zbiorową *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, w której autorzy opisali wartości wobec prawa administracyjnego jako gałęzi prawa, a także konkretne wartości, oraz wartości w materialnym prawie administracyjnym. Por. również dwutomową pracę *Aksjologia prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017.

⁵⁵⁹ Por. np. S. Fundowicz, op. cit., s. 633.

⁵⁶⁰ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021, s. 144.

– wpływają na sferę administracji i prawa administracyjnego, ale też które są odpowiedzią przedstawicieli nauki prawa na współczesność. Współczesna administracja publiczna oraz prawo administracyjne często charakteryzowane są poprzez tworzenie pewnych ogólnych konstrukcji, które stanowią wyraz poszukiwania najlepszych form funkcjonowania prawa i administracji. Z demokratycznego państwa prawa wywodzone są koncepcje dobrego prawa, dobrej administracji i dobrego samorządu. Mają one pojemny charakter i składają się na nie pewne „pod-zasady”. Są one wyrazem pewnego rozumienia prawa, administracji i samorządu i wyrażają wartości uznane za najważniejsze dla pewności, słuszności, poprawności itd. prawa, administracji i samorządu.

Człowiek jako osoba. Godność osoby

Zanim jednak przedstawione zostaną dalsze rozważania, konieczne jest zwrócenie uwagi na kwestię fundamentalną, a mianowicie na znaczenie człowieka w systemie prawa. Na współczesną administrację oraz prawo administracyjne wpływają pewne zdarzenia; następuje przekształcanie administracji i prawa administracyjnego. Nie można jednak zapominać, że w centrum zainteresowania zarówno administracji, jak i prawa administracyjnego powinien pozostać człowiek rozumiany jako osoba. Rozwój i postęp nie mogą odbywać się w oderwaniu od człowieka rozumianego jako osoba. Jest to punkt wyjścia do rozważań administracji i prawa administracyjnego w kontekście współczesności.

Jak podkreśla J. Hervada, z pozytywistycznego punktu widzenia osobami są tylko ci ludzie, którym taki status przypisuje prawo pozytywne; chociaż w rzeczywistości systemy prawne powszechnie przyznają status osoby każdemu człowiekowi, to jednak nie wszyscy ludzie są osobami samymi z siebie. Żaden człowiek nie jest sam z siebie osobą, gdyż status ten przyznaje wszystkim prawo pozytywne⁵⁶¹. Człowiek zatem z natury jest osobą. Gdyby człowiek nie był „z natury podmiotem prawa,

⁵⁶¹ J. Hervada, *Prawo naturalne. Wprowadzenie*, Kraków 2011, s. 111.

osobą w sensie prawnym – podmiotem o znaczeniu prawnym z natury – zjawisko prawa nie istniałoby, gdyż byłoby to niemożliwe. Ponieważ osobowy charakter w sensie prawnym jest w swej istocie przesłanką naturalną, wniosek ten nie ulega wątpliwości: każdy człowiek jest osobą; tam, gdzie istnieje byt ludzki, tam istnieje osoba w znaczeniu prawnym⁵⁶².

W tym kontekście należy umieścić pojęcie godności człowieka oraz przysługujących mu praw. Prawa te są niezbywalne, bo wynikają z samego człowieczeństwa każdej ludzkiej osoby. Związane są z człowiekiem rozumianym jako osoba. Na godność człowieka składa się kilka elementów. Jednym z tych elementów jest to, iż źródłem godności jest prawo naturalne, a nie prawo stanowione. Wszelkie unormowania prawa pozytywnego muszą szanować tę zasadę, a jeżeli popadają z nią w kolizję, to tracą przymiot legitymizmu⁵⁶³. Jest to istotne także w prawie administracyjnym; administracja publiczna także wydaje akty stanowienia prawa. Muszą one respektować godność człowieka. Z istoty aktu prawa miejscowego wynika niedopuszczalność takiego działania organu realizującego delegację ustawową, które polega na wykroczeniu poza zakres przekazanego upoważnienia oraz powtarzaniu bądź modyfikacji wiążących go norm o charakterze powszechnie obowiązującym. Jednak zasada godności człowieka, mająca rangę suprakonstytucyjną⁵⁶⁴, nie pozwala organom administracji publicznej (w tym organom samorządu terytorialnego) na tworzenie prawa popadającego z nią w kolizję.

Przyrodzona i niezbywalna godność osoby stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych (art. 30 Konstytucji RP). Godność (w znaczeniu godności osobowej) to „kategoria aksjologiczna, wartość wrodzona, trwała i niezbywalna oraz aksjomatyczna cecha człowieka. Przysługuje ona każdemu z racji bycia człowiekiem, nie wymaga uprzedniego «zdobycia», nie może być też utracona”⁵⁶⁵. Godność człowieka to „wartość konstytucyjna stanowiąca podstawę

⁵⁶² Tamże, s. 111-112.

⁵⁶³ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017, s. 109.

⁵⁶⁴ Tamże.

⁵⁶⁵ A. Krzywoń, w: Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2018, s. 116.

całej konstytucyjnej aksjologii. Poszanowanie godności i życia człowieka stanowi podstawowy cel funkcjonowania demokratycznego państwa prawa. Z zasady poszanowania godności wynika, że człowiek powinien być traktowany jako wolny, autonomiczny podmiot, zdolny do rozwijania swej osobowości i kierowania własnym postępowaniem (...). Komentowana zasada oznacza, że człowiek zostaje uznany za najwyższą wartość, a każda istota ludzka za osobę⁵⁶⁶.

Godność jest więc podstawą wolności i praw człowieka i obywatela. Dlatego też dziwić muszą próby relatywizowania godności osoby ludzkiej, dokonywane obecnie w literaturze przedmiotu, między innymi przez T. Pietrzykowskiego. Autor ten podkreśla, że przyrodzona godność człowieka determinuje jego miejsce w porządku wartości chronionych przez prawo i wyznacza podstawowe zasady normatywne jego traktowania, zupełnie odmienne od tych, które dotyczą zwierząt – zajmujących w tym porządku miejsce «niższe»⁵⁶⁷. Tego rodzaju przekonania ontologiczne i aksjologiczne leżące u podstaw zasadniczej odmienności traktowania człowieka i innych gatunków zwierząt określić można mianem humanizmu⁵⁶⁸; humanizm zaś pełni rolę quasi-religii i jest zabobonem⁵⁶⁹. Podkreśla on dalej, iż „człowiek jest nie tylko wytworem tej samej ewolucji gatunków, co inne zwierzęta, lecz jest z nimi także genetycznie spokrewniony w sposób ujawniający zasadniczą zbieżność funkcjonalności poszczególnych struktur układu nerwowego”⁵⁷⁰. Odnosząc się do tych kwestii, podkreślić należy, iż godność człowieka nie została przez tegoż człowieka „wymyślona” jako pewnego rodzaju forma religijna, lecz po to, by chronić tego człowieka przed zakusami innego człowieka, a także przed organami władzy publicznej. Godność osoby ludzkiej pełni funkcję ochronną i nie powinno się jej łączyć z ochroną zwierząt. Deprecjacja godności ludzkiej nie spowoduje zwiększonej ochrony zwierząt, a skutkować może pogorszeniem pozycji prawnej człowieka jako osoby

⁵⁶⁶ P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, LEX/el., 2021, komentarz do art. 30 Konstytucji.

⁵⁶⁷ T. Pietrzykowski, *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dylematy*, Warszawa 2022, s. 29-30.

⁵⁶⁸ Tamże, s. 30.

⁵⁶⁹ Tamże, s. 32.

⁵⁷⁰ Tamże, s. 32.

oraz umniejszeniem znaczenia życia człowieka. W kontekście rozwoju techniki oraz sztucznej inteligencji umniejszanie znaczenia godności człowieka wydaje się być zdumiewające.

Globalizacja a administracja publiczna i prawo administracyjne

Wśród procesów i wydarzeń, które obecnie wywierają największy wpływ na struktury polityczno-prawne, wymienić należy m.in. globalizację współczesnego świata. Globalizacja administracji i prawa administracyjnego jest częścią szerszego procesu globalizacji. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że „proces globalizacji pociąga za sobą ujednocnianie struktur i procesów jednostek działających na poziomie globalnym. Firmy działające globalnie dążą, by w miarę możliwości warunki do ich funkcjonowania były podobne niezależnie od konkretnego miejsca. (...) globalizacja powoduje występowanie podobnych procesów zmian w administracjach poszczególnych wysoko rozwiniętych krajów, co w przyszłości doprowadzi do homogenizacji administracji tych państw. Polska administracja również uczestniczy w tym procesie”⁵⁷¹. Globalizacja jest wynikiem interakcji i powiązania sił politycznych, społecznych, technicznych i ekonomicznych. Proces ten wydaje się być nieodwołalny⁵⁷².

W wyniku procesów globalizacyjnych i europeizacji prawo administracyjne przestało być w zasadzie wyłącznie krajowym prawem wewnętrznym. Kształt obowiązującego w Polsce prawa administracyjnego określony został w dużej mierze unormowaniami międzynarodowymi i ponadnarodowymi, przede wszystkim unijnymi⁵⁷³. Proces umiędzynarodowienia został potraktowany jako kolejna faza rozwoju administracji publicznej na równi z m.in. rozwojem państwa prawnego. Nie do przecenienia jest znaczenie związania administracji publicznej

⁵⁷¹ A. Jaxa-Dębińska, *Sprawne państwo*, Warszawa 2008, s. 20.

⁵⁷² Tamże, s. 39.

⁵⁷³ Z. Niewiadomski, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, tom 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010, s. 72.

prawem tworzonym przez przedstawicieli suwerena; to właśnie legalność stała się głównym kryterium kontroli administracji publicznej. Procesy globalizacji prawa administracyjnego i administracji publicznej, rozpatrywane na tle ogólnych procesów globalizacji (występujących w innych sferach życia), przyczyniają się do przekształcania działalności i organizacji publicznej i stawiają przed nią nowe wyzwania. Doniosłość tych procesów związana jest także z tym, że administracja nie może już działać wyłącznie w wykreowanych w dziewiętnastym stuleciu ramach państwa narodowego, gdyż działalność ta i organizacja coraz częściej krępowane są – często w interesie podmiotów indywidualnych – poprzez wymogi stawiane przez organizacje międzynarodowe, duże korporacje itd., których znaczenie jest coraz większe i z których działalnością należy się liczyć.

Globalizację i wynikające z niej umiędzynarodowienie uznać należy za jedną z podstawowych cech współczesnej administracji publicznej i prawa administracyjnego. Niewątpliwie w literaturze naukowej sporo się na ten temat pisze. Autorzy uznają za pewnik i za cechę nie ulegającą żadnej wątpliwości to, iż prawo administracyjne i administracja publiczna podlegają procesom globalizacji i umiędzynarodowienia. Globalizacja i umiędzynarodowienie stanowią pewien nie podlegający dyskusji element. Można mówić wręcz o „fetyszyzacji” umiędzynarodowienia i globalizacji. Tym bardziej, że tylko w niewielkim zakresie autorzy poddają krytyce procesy globalizacji. Rzecz jasna, sam fakt globalizacji i umiędzynarodowienia nie budzi wątpliwości. Nie można jednak nad nim przechodzić do porządku dziennego. Konieczne jest także wskazywanie pewnych negatywnych cech globalizacji. A są nimi m.in. niesprawiedliwe reguły gry, orientacja procesów globalizacji tylko na materialny zysk, ograniczanie suwerenności wielu krajów rozwijających się, deprecjonowanie człowieka rozumianego jako osoba itd. Jeżeli w kontekście globalizacji można mówić o jakichkolwiek wartościach, to są to jedynie wartości związane ze sferą materialną, gospodarczą i pieniądzem. Człowiek rozumiany jako osoba znajduje się w dalszych pozycjach.

Negatywną stroną globalizacji jest także narzucanie krajom rozwijającym się systemu gospodarczego niezgodnego z ich wartościami i tradycjami. W tym kontekście wspomnieć należy o glocalizacji. Glocalizacja to obrona własnej

tożsamości i kultury przed wpływami zewnętrznymi – konflikt między globalizacją a glokalizacją wyraża się m.in. w konfrontacji zwykle katolickich i przywiązanych do własnych religii i tradycji społeczeństw Europy Wschodniej z próbami ich przymusowej laicyzacji oraz narzucenia im obcych norm dotyczących życia rodzinnego czy seksualnego przez kraje zachodnie⁵⁷⁴.

Procesy globalizacji powodują wzrost znaczenia GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft). Jak podkreśla I. Lipowicz, rosnąca cicho przez lata potęga „wielkiej czwórki” (autorka posługuje się skrótem GAFA) dochodzi obecnie do momentu, kiedy w sposób znany z historii przemian europejskich potęga ekonomiczna przekształca się w potęgę polityczną. Korporacje, znajdujące się nominalnie pod suwerenną władzą państw narodowych, w rzeczywistości dysponują wielkimi bazami danych osobowych z innych krajów lub kontynentów, obejmującymi informacje dotyczące milionów obywateli danego kraju, i potrafią ich skutecznie użyć w trybie mikrotargetingu⁵⁷⁵.

Niewątpliwie korporacje GAFAM realizują własne, partykularne cele, związane z własnym interesem prywatnym. Podkreślenia wymaga, że jednostki, obywatele poszczególnych krajów mają niewielki lub żaden wpływ na działalność takich korporacji. Na poziomie ponadnarodowym (np. Unii Europejskiej) próbuje się wprowadzać rozwiązania chroniące obywateli (np. RODO⁵⁷⁶). Wbrew poglądom wielu osób i środowisk państwo (wspierane przez struktury supranarodowe, jak np. Unia Europejska) powinno nadal odgrywać zasadniczą rolę jako aktor stosunków międzynarodowych, ale także podmiot w relacjach z osobami fizycznymi (będzie o tym mowa niżej).

⁵⁷⁴ L. Morawski, *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014, s. 22.

⁵⁷⁵ I. Lipowicz, *Perspektywy renesansu prawa administracyjnego w nowych warunkach technologicznych i społecznych w przyszłości*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piechta, M. Wierzbowski, Warszawa 2021, s. 750.

⁵⁷⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych), Dz.Urz.UE.L 119, str. 1.

Rozwój nowych technologii

Cechą współczesnego świata, która ma wpływ na administrację publiczną oraz prawo administracyjne, jest rozwój nowych technologii. Szczęólnego znaczenia nabiera w tym kontekście rozwój sztucznej inteligencji (*Artificial intelligence*, AI).

W literaturze sporo się na ten temat pisze, jak się jednak wydaje, mało miejsca poświęca się niebezpieczeństwom związanym z rozwojem nowych technologii, w tym informatycznych, szczególnie w kontekście człowieka: „Człowiek dzisiejszy zdaje się być stale zagrożony przez to, co jest jego własnym wytworem, co jest wynikiem pracy jego rąk, a zarazem – i bardziej jeszcze – pracy jego umysłu, dążeń jego woli. Owoce tej wielorakiej działalności człowieka zbyt rychło, i w sposób najczęściej nieprzewidywalny, nie tylko i nie tyle podlegają «alienacji» w tym sensie, że zostają odebrane temu, kto je wytworzył, ile (...) skierowują się przeciw człowiekowi. Zostają przeciw niemu skierowane lub mogą zostać skierowane przeciw niemu. (...) Człowiek coraz bardziej bytuje w lęku. Żyje w lęku, że jego wytwory (...) mogą zostać obrócone w sposób radykalny przeciwko człowiekowi. Mogą stać się środkami i narzędziami jakiegoś wręcz niewyobrażalnego samozniszczenia, wobec którego wszystkie znane nam z dziejów kataklizmy i katastrofy zdają się blednąć”⁵⁷⁷. „Rozwój techniki oraz naznaczony panowaniem techniki rozwój cywilizacji współczesnej domaga się proporcjonalnego rozwoju moralności i etyki. Tymczasem ten drugi zdaje się, niestety, wciąż pozostawać w tyle. I stad też ów skądinąd zdumiewający postęp (...) musi rodzić wielorakie niepokoje. Niepokój zaś dotyczy zasadniczej i podstawowej sprawy: czy ów postęp, którego autorem i sprawcą jest człowiek, czyni życie ludzkie na ziemi pod każdym względem «bardziej ludzkim», bardziej «godnym człowieka»?”⁵⁷⁸.

Jak podkreśla się w literaturze, w ostatnich latach sztuczna inteligencja oraz jej wykorzystanie w prawie przeżywa rozwój spowodowany mnożącymi się możliwościami aplikacji uczenia maszynowego lub sztucznych systemów do wielu dziedzin życia regulowanych przez system prawa. Obszarem, gdzie

⁵⁷⁷ Jan Paweł II, Encyklika *Redemptor hominis*, nr 15.

⁵⁷⁸ Jan Paweł II, Encyklika *Redemptor hominis*, nr 15.

wykorzystywane są narzędzia oparte na uczeniu maszynowym, jest rynek medyczny, gdzie algorytmy odpowiedzialne za klasyfikowanie urządzeń jako medycznych opierają się na uczeniu maszynowym, wspierając pracę podmiotów odpowiedzialnych za wydawanie zezwoleń na obrót i produkcję takich urządzeń⁵⁷⁹. Jak podkreśla B. Fischer, „Większe możliwości przechowywania danych, szybsze środki ich transmisji oraz większa moc obliczeniowa pozwalają usprawnić niezbędne procesy uczenia maszynowego, takie jak przygotowanie danych, modelowanie czy testowanie, wykorzystać możliwości uczenia głębokiego (...). Realizacja tych założeń wymaga dostępu do danych, wielokrotnego ich wykorzystywania i spożytkowania w różny sposób”⁵⁸⁰.

Sztuczna inteligencja to „system, który pozwala na wykonywanie zadań wymagających procesu uczenia się i uwzględniania nowych okoliczności w toku rozwiązywania danego problemu i który może w różnym stopniu – w zależności od konfiguracji – działać autonomicznie oraz wchodzić w interakcję z otoczeniem”⁵⁸¹. Aby można było mówić o sztucznej inteligencji, dany system musi mieć zdolność do analizy danych i ich interpretacji w taki sposób, aby udoskonalać swój sposób działania – aby mieć zdolność uczenia się; ponadto, uczące się systemy mogą w różny sposób wchodzić w interakcję z otaczającym światem⁵⁸². Taka interakcja może dotyczyć świata cyfrowego i polegać np. na dokonywaniu czynności prawnych.

W literaturze dostrzegane jest również znaczenie sztucznej inteligencji dla państwa: „Gromadzenie i wykorzystywanie danych osobowych na masową skalę przestało być głównie domeną państwa, stało się polem intensywnego działania potężnych – ponadnarodowych w większości – podmiotów gospodarczych. Dzięki profilowaniu przy użyciu Big data i sztucznej inteligencji wielokrotnie się możliwości efektywnego sterowania zachowaniami ludzkimi właściwie bez potrzeby angażowania norm prawnych

⁵⁷⁹ B. Janik, *Prawo i sztuczna inteligencja*, w: *Teoria i filozofia prawa*, red. A. Dyrda, Warszawa 2021, s. 238-239.

⁵⁸⁰ B. Fischer, *Współdzielenie danych jako niezbędny warunek rozwoju sztucznej inteligencji*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, Warszawa 2021, s. 97.

⁵⁸¹ T. Zalewski, *Definicja sztucznej inteligencji*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2020, s. 3.

⁵⁸² Tamże, s. 10.

i państwa. W związku z tą zmianą administracyjne prawo ochrony danych osobowych, występujące dotychczas jako jedna z wyspecjalizowanych dziedzin materialnego prawa administracyjnego (przy skromnych zakresowo regulacjach prawa karnego i ograniczonych prawa cywilnego), zajmujące się ochroną prywatności, znalazło się nagle w centrum wszystkich najważniejszych sporów dogmatycznych – począwszy od podejścia do źródeł prawa, zasad regulacji, zasięgu prawa ustrojowego, skończywszy na podstawach legitymacji administracji publicznej i zmianach procedury administracyjnej (projekt ReNEUAL)⁵⁸³.

Przywrócenia znaczenia państwa

Państwo jest niewątpliwie tym podmiotem, na który człowiek może mieć realny wpływ (w przeciwieństwie do GAFAM), a jednocześnie państwo posiada mocne środki pozwalające człowiekowi chronić i bronić. Państwo nie jest tak odległe, jak korporacje międzynarodowe i chociaż wiele zadań powinno być (zgodnie z zasadą proporcjonalności) wykonywanych na szczeblu lokalnym i regionalnym, to jednak regiony nie zawsze sprawdzają się w zakresie wykonywania zadań: w literaturze podkreśla się, że autonomia regionów nie zawsze sprawdziła się w zwalczaniu pandemii COVID-19, przynosząc brak jednolitości rozwiązań, w tym dotyczących przemieszczania się osób, co pozwalało na rozprzestrzenianie się wirusa⁵⁸⁴.

Przywrócić więc należy znaczenie wspólnotom ludzkim, w tym państwu. Człowiek jest istotą społeczną dążącą do zbliżenia z innymi istotami. Z tego też powodu pojęcie wspólnoty jest tu istotne. Wspólnoty te mogą być tak rozwinięte jak państwo, ale człowiek może tworzyć wspólnoty mniejsze. Typowe choćby dla J. Finnisa ujęcie kooperacji może posłużyć do określenia istnienia wspólnoty: grupa, niezależnie od tego, czy będzie to drużyna, klub, towarzystwo, przedsiębiorstwo, korporacja istnieje wszędzie tam, gdzie przez dłuższy czas pewna liczba osób koordynuje swoje działania, nadając im postać interakcji i mając

⁵⁸³ I. Lipowicz, *Nowe kategorie pojęciowe nauki prawa administracyjnego jako reakcja na zmieniające się zagrożenia jednostki*, PiP nr 2/2022, s. 24-25.

⁵⁸⁴ J. Supernat, *Tendencje w badaniu porównawczym administracji publicznej i prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe* pod red. J. Blicharz, P. Lisowskiego, Warszawa 2022, s. 73.

na widoku wspólny cel⁵⁸⁵. Wspólnota polityczna i władza publiczna opierają się „na naturze ludzkiej; natomiast forma ustroju i wybór władz pozostawione są wolnej woli obywateli”⁵⁸⁶. Porządek polityczny, porządek związany z organizacją i funkcjonowaniem państwa, odpowiadający wymogom ludzkiej natury, to porządek rozumny.

Rozumny porządek zakłada, że ludzie mogą harmonijnie ze sobą współżyć w ramach tej samej wspólnoty, szanując wzajemnie prawo swobodnego wyznaczania przez każdego własnych celów oraz podejmowania stosownych do tych celów działań⁵⁸⁷. I tutaj istotny jest czynnik ludzki; ludzie to bowiem żywe i społeczne istoty posługujące się rozumem, które zgodnie z ich najwyższym, moralnym powołaniem muszą być traktowane przede wszystkim jako istoty autonomiczne, jako cele same w sobie⁵⁸⁸.

Przypominać więc ciągle należy o znaczeniu państwa w procesie ochrony człowieka przed różnego rodzaju niebezpieczeństwami i zagrożeniami, w tym wynikającymi z rozwoju technologicznego. Większa digitalizacja i rozwój w tym obszarze łączy się z naruszaniem praw człowieka, w tym prawa do prywatności. Motorem rozwoju technologicznego i informatycznego są duże korporacje międzynarodowe, kierujące się zasadą zysku. Znaczenie państwa podkreślane jest zaś w koncepcjach neoweberyzmu, który tworzą cztery założenia: pierwsze to przywrócenie roli i pozycji państwa, które zostało osłabione za pomocą tezy o „minimum państwa” oraz przez podkreślanie szczególnej, regulującej roli mechanizmu wolnorynkowego. Drugie założenie to podkreślanie roli demokracji przedstawicielskiej na wszystkich poziomach kreowania władzy publicznej. Trzecie założenie to przywrócenie silniejszego niż do tej pory znaczenia prawa administracyjnego jako podstawowej formy działania organów władzy publicznej, a założenie czwarte to utrzymanie i realizacja idei profesjonalnej służby publicznej⁵⁸⁹. Neoweberyzm jest więc odpowiedzią na wady koncepcji *New Public Management*, która, jak się wydaje, zbyt dużą uwagę przywiązywała

⁵⁸⁵ J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001, s. 170-171.

⁵⁸⁶ *Gaudium et spes*, nr 74.

⁵⁸⁷ Z. Stawrowski, *Prawo naturalne a ład polityczny*, Kraków–Warszawa 2006, s. 442.

⁵⁸⁸ Tamże.

⁵⁸⁹ T. Barankiewicz, *Neoweberyzm – etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020, s. 14.

do „urynkowienia” i „ekonomizacji” administracji publicznej. Pozwala ponadto przywrócić znaczenie prawu administracyjnemu: od lat (a nawet od dekad) pisze się o kryzysie prawa administracyjnego i o potrzebie/konieczności zastąpienia środków władczych (typowych dla prawa administracyjnego), środkami niewładczymi (także typowymi dla prawa cywilnego).

Porządek polityczny, porządek związany z organizacją i funkcjonowaniem państwa, odpowiadający wymogom ludzkiej natury, to porządek rozumny. Istotne jest więc to, by i organizacja administracji publicznej oraz zasady jej funkcjonowania podporządkowane były zasadom rozumności. Pewne te zasady są wspólne zarówno dla organizacji, jak i funkcjonowania administracji publicznej.

Administracja publiczna jest ściśle związana z państwem, a więc pewną wspólnotą społeczną. Państwo jest najbardziej rozwiniętą wspólnotą. Władza należna państwu to współcześnie nie tylko możliwość ferowania określonych nakazów i zakazów postępowania, ale chyba raczej całościowe sterowanie życiem społecznym, u podstaw którego leży kreowanie oraz odkrywanie wartości⁵⁹⁰.

Porządek społeczny i jego rozwój powinien zatem być nastawiony nieustannie na dobro osób, ponieważ od ich porządku winien być uzależniony porządek rzeczy, a nie na odwrót⁵⁹¹. Także w ujęciu J. Finnis'a dobro wspólne łączy się z dobrem każdej osoby: „istnieje dobro wspólne istot ludzkich przez to, że życie, wiedza, zabawa, przeżycia estetyczna, przyjaźń, religia i wolność w posługiwaniu się rozumnością praktyczną są dobre dla każdej osoby”⁵⁹². J. Finnis wskazuje tutaj wartości, które sam uznał za najważniejsze, niemniej aspekt ludzki jest tutaj widoczny.

Przywrócenie znaczenia państwa oznacza również przywrócenie znaczenia władczym środkom działania stosowanym przez państwo, a więc również przez administrację publiczną. Jednak w nowoczesnym państwie spełniającym wymogi rozumu, stosowanie tych środków poddane jest kontroli: zarówno sądowej, jak i pozasądowej.

⁵⁹⁰ M. Krawczyk, *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego*, w: *Wartości w prawie administracyjnym*, pod red. J. Zimmermanna, Warszawa 2015, s. 131.

⁵⁹¹ *Gaudium et spes*, punkt 26.

⁵⁹² J. Finnis, op. cit., s. 173.

Kontrola sądowa to sprawowanie sztuki sprawiedliwości. Zadanie sędziego polega na wypowiedzeniu i ustaleniu, co każdej ze stron sporu (sporu między organem a obywatelem) się należy. Dokonując wykładni, sędzia określa, co uczestnicy sporu lub jeden z nich mają obowiązek lub prawo czynić, czy też jakie przysługują im dobra: mówi zatem każdej ze stron, co jej się należy⁵⁹³. Uwagi te odnieść należy także do sporu w sprawach sądowoadministracyjnych. Sądownictwo administracyjne pełni obecnie funkcję najważniejszego gwaranta praworządności w państwie, a sprawowana przez sądy administracyjne kontrola pozostaje najskuteczniejszym środkiem kontroli zapewniającym poszanowanie praw podmiotowych jednostki w jej relacjach z organami administracji⁵⁹⁴.

Jeżeli zaś chodzi o kontrolę pozasądową, to wymienić można kontrolę sprawowaną przez Rzecznika Praw Obywatelskich. Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich⁵⁹⁵ wskazuje, że w sprawach dotyczących ochrony wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy nie nastąpiło naruszenie prawa, ale również innych wartości wysoko cenionych. Ustawa wskazuje tu zgodność z prawem działalności organów władzy publicznej, a także takie wartości, wyrażone jako zasady: współzycia społecznego i sprawiedliwości społecznej (art. 1 ust. 3 u.r.p.o.).

W literaturze prawniczej omawiane wartości traktuje się jako kryteria działania Rzecznika Praw Obywatelskich; M. Szubiakowski, omawiając art. 208 Konstytucji RP, wskazujący na podstawowe zadanie Rzecznika w zakresie ochrony wolności i praw człowieka i obywatela, podaje, że regulacja ustawowa uzupełnia normę art. 208 Konstytucji RP o dwa dodatkowe kryteria działania Rzecznika: możliwość badania spraw na podstawie zasad współzycia społecznego i sprawiedliwości społecznej⁵⁹⁶. Kryteria te określone są w art. 1 ust. 3 u.r.p.o., który stanowi, że „w sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela

⁵⁹³ J. Hervada, op. cit., s. 11.

⁵⁹⁴ M. Sieniuc, *Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli administracji publicznej*, w: *Aksjologia prawa administracyjnego*, tom II, red. J. Zimmermann, Warszawa 2017, s. 45.

⁵⁹⁵ Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.), dalej jako: u.r.p.o.

⁵⁹⁶ M. Szubiakowski, *Administracyjnoprawna regulacja praw i wolności obywatelskich*, Warszawa 2017, s. 309.

Rzecznik bada, czy wskutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej⁵⁹⁷. Zadaniem Rzecznika jest zatem ochrona wolności i praw człowieka i obywatela. Organy, organizacje i instytucje, zachowując się wobec osób (podmiotów) zewnętrznych w określony sposób (poprzez działanie lub zaniechanie), działają w ramach swoich uprawnień i kompetencji. Są przy tym obowiązane do przestrzegania i realizacji wolności i praw człowieka i obywatela. W postępowaniu kontrolnym Rzecznik bada, czy te działania/zaniechania nie spowodowały naruszenia prawa, naruszenia zasad współżycia społecznego, naruszenia zasad sprawiedliwości społecznej. Wyrażone w art. 5 k.c. „zasady współżycia społecznego” nie mają odniesienia do prawa administracyjnego. Natomiast sprawiedliwość społeczna w polskiej Konstytucji z 1997 r. wskazana została jako element zasady demokratycznego państwa prawnego (art. 2 Konstytucji RP), a więc zasady, która powinna być uwzględniana także w działalności organów administracji publicznej. Musi być ona pojmowana nie tylko w aspekcie socjalnym, ale również należy ją rozumieć jako społeczne poczucie sprawiedliwości, na co wskazuje się w orzecznictwie sądowym: „zasada sprawiedliwości społecznej pojmowana nie w aspekcie socjalno-ekonomicznym, lecz odnoszona również do społecznego poczucia sprawiedliwości, które w demokratycznym państwie prawnym nie powinno być przez ustawodawcę ignorowane⁵⁹⁷. Z. Ziemiński wskazuje, że E. Łętowska i T. Zieliński trzymali się stanowiska pozytywizmu prawniczego, jednak nie nadmiernie formalistycznego, pozytywizmu uwzględniającego aksjologiczne przesłanki podejmowanych rozstrzygnięć prawnych, wszakże w takim zakresie, w jakim przesłanek tych można się doszukać w sformułowaniach prawa pozytywnego. E. Łętowska określała to stanowisko mianem „legalizmu aksjologicznego”⁵⁹⁸.

⁵⁹⁷ Wyrok NSA z dnia 12 maja 2017 r., sygn. akt I OSK 328/16. Por. także: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt IV SA/GI 1065/16.

⁵⁹⁸ Z. Ziemiński, *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996, s. 73.

Nowa nauka prawa administracyjnego

Odpowiedzią nauki prawa administracyjnego na współczesne wyzwania jest tak zwana nowa nauka prawa administracyjnego. W tradycyjnej („nie-nowej”) nauce (dogmatyce) prawa administracyjnego dominuje podejście, zgodnie z którym administracja publiczna dysponuje dosyć szerokim wachlarzem prawnych form działania administracji publicznej, przede wszystkim o władczym charakterze; sam zaś system administracji publicznej cechuje hierarchiczność i podporządkowanie. Tradycyjnie duże znaczenie przypisuje się podstawom prawnym działania administracji, w tym ustawom. W ostatnich jednak latach narodził się pewien nowy nurt nazywany „nową nauką prawa administracyjnego”. Jak podkreśla I. Lipowicz, tak zwana „nowa nauka prawa administracyjnego” upowszechniona została „we Włoszech, w Niemczech i Hiszpanii po 2000 r. Ten nowy międzynarodowy kierunek prawa administracyjnego «narodzony» w Heidelbergu mocno akcentuje jego związek z prawem konstytucyjnym i wartościami konstytucyjnymi. Wychodzi poza granice neoweberyzmu, odświeża w porównaniu z neopozytywizmem podejście metodologiczne w prawie administracyjnym. W moim przekonaniu daje poprawny metodologicznie klucz do rozszerzenia perspektywy badań i uwzględnienia zarówno podstaw aksjologicznych, jak i wyników badań poprzednich (...). Pozwala odnowić podejście metodologiczne w odróżnieniu od nieco przestarzałej metody dogmatycznej”⁵⁹⁹.

Jeden z twórców „nowej nauki prawa administracyjnego”, E. Schmidt-Aßmann, neguje zamykanie administracji w tradycyjnym modelu tradycyjnej dogmatyki, który wydaje się zbyt ciasny. Przyjęte w nim formy i sposoby działania, a także zadania administracji pozostają godne uwagi, jednak prawo administracyjne jest prawem określonym przez pluralizm jego metod i elementów regulacji, jego źródeł prawa, form działania, procedur i jednostek organizacyjnych. Obecne zadanie dogmatyki – zdaniem tego autora – polega na tym, by w sposób systematyczny określać tę różnorodność, ustanawiać niezbędne

⁵⁹⁹ I. Lipowicz, *Samorząd terytorialny a administracja rządowa – administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 4/2000, s. 18.

powiązania prawne między poszczególnymi elementami regulacji i w ten sposób gwarantować ważne z punktu widzenia skuteczności prawa współdziałanie poszczególnych rozwiązań prawnych⁶⁰⁰.

Typowe dla nowej nauki prawa administracyjnego jest to, iż prawo administracyjne traktowane jest jako nauka sterująca, gdzie – jak podkreśla J. Zimmermann – ciągle bada się nowe powiązania, linie rozwoju i adekwatność przyporządkowania. Prawo administracyjne steruje administracją, dając jej kompetencje, będące instrumentami potrzebnymi jej z kolei do sterowania życiem publicznym. Wykorzystując te kompetencje, organy administracji publicznej działają więc, sterując. Oddziaływanie samego prawa zazębia się z oddziaływaniem administracji, a działania prawne przekładają się na działania konkretne (na administrowanie, na regulowanie)⁶⁰¹.

Nowa nauka prawa administracyjnego jest na pewno odpowiedzią na zmieniającą się rzeczywistość. Została jednak ukształtowana w czasach dominującego globalizmu i rozwoju nowych technologii, a – co należy mocno podkreślić – przed okresem dużej niepewności, wynikającej z pandemii, wojny, kryzysu energetycznego.

Jak się wydaje, nowa nauka prawa administracyjnego nie jest otwarta na wartości; na pewno nie odgrywają one w niej kluczowej roli. Jest to nauka wysoce „technicystyczna”; dogmatyka prawa ma „gwarantować przewidywalność stosowania prawa, (...) prowadzić do niezbędnych adaptacji systemu prawnego. Realizując oba te zadania, służy ona elementarnym wymogom państwa prawnego, dotyczącym bezpieczeństwa prawnego oraz skuteczności i racjonalności prawa. (...) Porządek prawa administracyjnego stale pozostaje w ruchu, a dynamiki tej wcale nie nadała mu dopiero europeizacja i umiędzynarodowienie (...). Dynamika ta musi zostać określona i przepracowana w sposób prawnie ustrukturyzowany”⁶⁰².

Niewątpliwie nowa nauka prawa administracyjnego „rozmiękcza” władztwo administracyjne, zwracając uwagę na

⁶⁰⁰ E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa administracyjnego. Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań* (tłum. M. Bochwic-Ivanovska) Warszawa 2022, s. 36-37.

⁶⁰¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 53.

⁶⁰² E. Schmidt-Aßmann, *Dogmatyka prawa...*, s. 255.

różnorodność form działania administracji. Zadaniem nauki administracji jest zapewnianie naukowej spójności między tymi różnorodnymi formami. Pamiętać jednak należy, iż w czasach niepewności większą rolę odgrywać muszą – siłą rzeczy – środki władcze.

Ale środki władcze są stosowane przez państwo, które musi uwzględniać pewne wartości. I tak przykładowo, organ administracji publicznej, wykorzystując kompetencje uznaniowe, nie może przekraczać granic tego uznania (uznania administracyjnego). Wyróżnić można granice zewnętrzne i wewnętrzne uznania administracyjnego. Granice „wewnętrzne” uznania administracyjnego to pewne wartości, zbiorczo określane jako interes publiczny, którymi organ powinien się kierować przy podejmowaniu rozstrzygnięcia. Natomiast granice „zewnętrzne” są kształtowane przez normy prawne, stanowią pochodną celów, dla realizacji których ustawodawca wyposaża organ w możliwość działania uznaniowego. Cele te zazwyczaj wynikają wprost z przepisów ustawy, w której regulacjach znajduje się norma materialnoprawna zawierająca upoważnienie do korzystania z uznania, ale też z norm zawartych w innych aktach prawnych.

Dobre prawo

Nowa nauka prawa administracyjnego nie sprawdza się, gdy chcemy uwzględniać pewne wartości. Jest ona odpowiedzią naukowców na globalizację, rozwój techniki i innych współczesnych zjawisk. Dlatego też – z perspektywy wartości – istotne jest przyjrzenie się innym konstrukcjom, które są otwarte na wartości. Można tu wyróżnić „dobre prawo”, „dobrą administrację”, „dobry samorząd”.

Dobre prawo jest pewnym postulatem, zgłaszanym wobec jakości prawa. Nauka prawa może konstruować i wskazywać pewne cechy dobrego prawa, jednak jak podkreśla S. Biernat, dobre prawo jest celem, do osiągnięcia którego należy zmierzać, ale którego nie da się nigdy w pełni osiągnąć⁶⁰³. Zapewne dobre-

⁶⁰³ S. Biernat, *W kierunku dobrego czy złego prawa?*, w: *W poszukiwaniu dobrego prawa, Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, tom I: *Perspektywa*

go prawa w odniesieniu do całego systemu prawa nie da się osiągnąć. Trudna jest także realizacja dobrego prawa w odniesieniu do całej gałęzi prawa. Najłatwiej osiągnąć jest stan dobrego prawa w odniesieniu do pojedynczego aktu normatywnego – o ile tylko twórcy prawa tego naprawdę chcą.

Dobre prawo związane jest także z demokratycznym państwem prawa. Realizacja zasad wynikających z demokratycznego państwa prawa może być uznana za realizację dobrego prawa: „demokratyczne państwo prawne oznacza państwo, w którym chroni się zaufanie do państwa i stanowionego przez nie prawa. Opiera się ono na pewności prawa i bezpieczeństwie prawnym. Zasada lojalności polega na tym, by organy władzy publicznej stanowiły i stosowały prawo w taki sposób, aby nie stawało się ono swoistą pułapką dla obywatela i aby mógł on układać swoje sprawy w zaufaniu, że nie naraża się na prawne skutki, których nie mógł przewidzieć w momencie podejmowania decyzji i działań oraz w przekonaniu, że jego działania podejmowane zgodnie z obowiązującym prawem będą także w przyszłości uznawane przez porządek prawny. (...) Ochrona zasady zaufania do państwa i stanowionego przez nie prawa musi polegać nie tylko na tym, by prawodawca stanowił przepisy zrozumiałe, niebudzące wątpliwości interpretacyjnych i jednoznaczne. Wynika z niej także zasada, aby organy stosujące prawo, w tym sądy, dokonywały wykładni przepisów w sposób przewidywalny dla adresatów praw i obowiązków określonych w aktach normatywnych. Jeśli zaś dane instytucje prawne nie budzą wątpliwości co do ich rozumienia, a jednocześnie istnieje ustalona i niekwestionowana linia orzecznicza w określonym zakresie, która nie narusza konstytucyjnych zasad i wartości, a umożliwia realizowanie wolności i praw człowieka, wówczas naruszeniem zasady pewności prawa, a tym samym zasady lojalności, będzie takie działanie organu stosującego prawo, które jest wbrew określonej wykładni”⁶⁰⁴. Wskazane tu zasady uznać można za zasady dobrego prawa. Dotyczą one w dużej mierze procesu stosowania prawa oraz treści podjętego prawa.

publicznoprawna, Warszawa 2022, s. 91.

⁶⁰⁴ Wyrok SN z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt I NSNc 150/20.

Istotne jest to, że dobre prawo powinno przyczyniać się do rozumnej zmiany rzeczywistości; na tym może polegać takie nakierowanie. Element ten widoczny powinien być także w definicji prawa administracyjnego; powinna się w niej więc wybijać pierwsza zasada prawa naturalnego: „dobro należy czynić i poszukiwać, a unikać zła” odnosząca się do ustawy naturalnej. Ustawa naturalna to „zbiór norm racjonalnych, które wyrażają porządek naturalnych skłonności lub dążeń ku celom właściwym dla bytu ludzkiego, porządku cechującego człowieka jako osobę”⁶⁰⁵. Ustawa wiąże czynności ludzkie. Czynnościom tym należy nadać pewną regułę, czyli przypisać pewien kierunek, a następnie można im nakreślić pewne granice, co oznacza wyznaczenie im pewnej miary (*regula et mensura*)⁶⁰⁶.

Prawo administracyjne służy dobru człowieka, co „można uznać za jego podstawową, w istocie jedyną powinność i sens jego istnienia. Wszystko inne – struktury administracyjne, związki między tymi strukturami, kompetencje, formy działania, wszelka reglamentacja itd. – służy temu jedynemu celowi”⁶⁰⁷. Dobre prawo to prawo służące dobru człowieka rozumianego jako osoba.

Te działania, polegające na czynieniu dobra, należy jednak w przypadku określonych bytów społecznych, w tym administracji publicznej, właściwie określić⁶⁰⁸.

Można, za J. Finnisem, zaproponować, by prawo administracyjne służyło zmianom rzeczywistości, ale zmianom dokonywanym rozumnie. U J. Finnisa bowiem prawo (w ogóle) powinniśmy interpretować jako racjonalne i uporządkowane narzędzie przekształcania rzeczywistości zgodnie z ustalonymi i pożądanymi celami⁶⁰⁹. Uwagi te odnieść można także do prawa administracyjnego. Zauważyć zresztą należy, że już w pierwszym polskim podręczniku do prawa administracyjnego, prawo administracyjne w ścisłym znaczeniu było „systematem przepisów

⁶⁰⁵ J. Hervada, op. cit., s. 132.

⁶⁰⁶ Tamże, s. 25.

⁶⁰⁷ J. Zimmermann, op. cit., s. 572

⁶⁰⁸ E. Schmidt-Aßmann, *Ogólne prawo administracyjne jako idea porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu prawnoadministracyjnego*, Warszawa 2011, s. 1.

⁶⁰⁹ P. Kantor-Kozdrowicki, *Prakseologia prawa w pracach Lona L. Fullera i Johna Finnisa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXXX, zeszyt 4 z 2018 r., s. 126.

prawnych, za pomocą których państwo tworzy warunki wszechstronnego rozwoju społeczeństwa⁷⁶¹⁰. Dobre prawo to więc nie tylko prawo zawierające treści uznane za najwłaściwsze w danym miejscu i czasie, ale także nakierowane na wprowadzanie rozumnych zmian rzeczywistości.

Dobra administracja

Administracja publiczna to jedna z form bytu społecznego⁶¹¹. Może być ona rozumiana nie tylko jako system różnych podmiotów (nie tylko organów administracji publicznej, ale także innych), nakierowanych na realizację interesu publicznego/dobra wspólnego (znaczenie organizacyjne lub podmiotowe), ale można ją traktować jako działalność państwa lub samorządu terytorialnego, a także innych podmiotów, nakierowaną na wykonywanie funkcji publicznych (znaczenie funkcjonalne, przedmiotowe). Zaznaczyć jednak należy, że obecnie granica między administracją publiczną a administracją prywatną nie jest jasno określona, ponieważ administracja prywatna może również wykonywać pewne zadania publiczne powierzone w drodze ustawy albo wykonywane na podstawie porozumienia zawartego z organem administracji publicznej.

Z punktu widzenia prawa naturalnego, w kontekście dobrej administracji, zwrócić uwagę należy na inny aspekt: człowiek jako istota społeczna powinien żyć w grupach uporządkowanych i zorganizowanych. Porządek i organizacja grupy społecznej są zapewniane przez władzę⁶¹², a więc przez państwo i działającą w jego imieniu administrację publiczną. Cechy społeczności państwowej u Cz. Martyniaka to: człowiek, rozum, organizacja, władza, prawo, dobro⁶¹³. Takie cechy odnajduje A. Szadok-Bratuń w koncepcji administracji inteligentnej⁶¹⁴, kieru-

⁶¹⁰ A. Okolski, *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, tom I, Warszawa 1880, s. 19.

⁶¹¹ A. Szadok-Bratuń, *Czy prawo naturalne wiąże administrację publiczną? Uwagi wprowadzające*, w: *Administracja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Blasia*, Wrocław 2016, s. 473.

⁶¹² Cz. Martyniak, *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, w: *Dzieła*, Lublin 2006, s. 342.

⁶¹³ Szadok Bratuń, op. cit., s. 473.

⁶¹⁴ Tamże, s. 473-474.

jące się zasadami logiki, racjonalności, słuszności itd. Koncepcja administracji inteligentnej zakłada, iż administracja taka zna możliwości swego ulepszenia, zaś jednym z celów jej działania jest prowadzenie takiej działalności publicznej, w której pierwiastek inteligencji przyczyniłby się do coraz głębszego poszanowania administracji jako przedsięwzięcia korzystnego dla obywateli i dla obywateli niezbędnego, a w dodatku słusznego i sprawiedliwego⁶¹⁵.

Dobrą administrację ujmuje się z perspektywy prawa podmiotowego („prawo do dobrej administracji”) lub z perspektywy zasady dobrej administracji. Prawo do dobrej administracji (a więc prawo w znaczeniu podmiotowym) odnosi się zatem do uprawnienia jednostki (jej prawa podmiotowego o charakterze publicznym) do żądania od organów administracji publicznej działania oczekiwanego oraz zgodnego z zasadami przejrzystości i uczciwości. Jeżeli zaś spojrzymy na dobrą administrację z perspektywy zasady („zasada dobrej administracji”), to nacisk położony będzie na to, iż pryncypia dobrej administracji stanowią istotny element działania administracji publicznej i muszą być przez nią uwzględniane „z urzędu”.

Dobra administracja jest niewątpliwie zbiorem zasad, i chodzi tu zarówno o zasady materialne (stosowane w sprawach dotyczących praw i obowiązków jednostki), jak i procesowe (zgodnie z którymi postępować należy przeprowadzając postępowanie administracyjne, kończące się decyzją administracyjną).

Odnosnie katalogu uniwersalnych praw, składających się na prawo do dobrej administracji, w literaturze na ogół wskazuje się ten katalog poprzez przytoczenie praw zawartych w Karcie Praw Podstawowych. Jednak również w innych aktach zawarta jest regulacja dotycząca prawa do dobrej administracji. Na prawo do dobrej administracji składają się uprawnienia o charakterze materialnym (np. zasada praworządności), ale także o charakterze procesowym, związane z wszczęciem postępowania administracyjnego, postępowaniem wyjaśniającym (dot. m.in. udziału strony w tym postępowaniu, załatwienia sprawy w rozsądnym terminie), decyzji administracyjnej (obowiązek informowania o podjętej decyzji, obowiązek jej uzasadniania

⁶¹⁵ J. Boć, *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, w: *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003, s. 361.

itd.), związane z kontrolą (także sądową) administracji publicznej (lub aktów administracyjnych), wykonaniem decyzji administracyjnej itd.

Dobry samorząd

Ostatnimi czasy w literaturze przedmiotu wskazuje się także na prawo do dobrego samorządu, traktowane jako publiczne prawo podmiotowe i również rozpatrywane w perspektywie współczesnego demokratycznego państwa prawnego. Jak podaje się w literaturze, prawo do dobrego samorządu (z perspektywy publicznego prawa podmiotowego) rozumieć należy jako prawo do należytego, odpowiadającego m.in. wymogowi rzetelności i sprawności, działania organów administracji publicznej w stosunkach administracyjnych (względem jednostek) oraz z zagadnieniem tzw. zbliżania państwa do obywatela i powinno się je odnosić przede wszystkim do organów szeroko rozumianego samorządu terytorialnego⁶¹⁶.

Dobry samorząd jest związany z dobrą administracją i wiele standardów dobrej administracji to także standardy dobrego samorządu. W przypadku samorządu terytorialnego standardy te określone są w Konstytucji RP oraz w innych aktach, m.in. w Europejskiej Karcie Samorządu Lokalnego, sporządzonej w ramach Rady Europy w Strasburgu dnia 15 października 1985 r.⁶¹⁷. W karcie zawarte jest założenie mówiące, że społeczności lokalne stanowią jedną z zasadniczych podstaw ustroju demokratycznego, a prawo obywateli do uczestnictwa w kierowaniu sprawami publicznymi jest jedną z demokratycznych zasad, wspólnych dla wszystkich państw członkowskich Rady Europy, natomiast ochrona i ugruntowanie samorządu terytorialnego w poszczególnych krajach Europy przyczyniają się w poważnym stopniu do budowy Europy w oparciu o zasady demokracji i decentralizacji władzy. Z tego powodu zasada samorządności

⁶¹⁶ M. Pisz, *Prawo do dobrego samorządu a Konstytucja RP z 1997 r.*, w: *Prawo do dobrego samorządu w perspektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, red. M. Stec, K. Małyśa-Sulińska, Warszawa 2021, s. 32.

⁶¹⁷ Karta przyjęta została przez Polskę por. Dz.U. z 1994, Nr 124, poz. 607 ze sprost. Wiąże ona Polskę od 1 marca 1994 r.

lokalnej musi być uznana w prawie wewnętrznym oraz w miarę możliwości w narodowych konstytucjach (art. 2 Karty).

Samorząd terytorialny (lokalny) zdefiniowany został w art. 3 ust. 1 Karty. Mówi on, że samorząd lokalny oznacza prawo i zdolność społeczności lokalnych, w granicach określonych prawem, do kierowania i zarządzania zasadniczą częścią spraw publicznych na ich własną odpowiedzialność i w interesie ich mieszkańców. Przepis ten, łącznie z zasadami wyrażonymi w preambule karty, pozwala na wysnucie wniosku, że ustrój państwa należy utworzyć w taki sposób, by w połączeniu z odpowiednim ukształtowaniem podziału terytorialnego państwa zapewnił rzeczywistą decentralizację władzy publicznej⁶¹⁸.

Istotną rolę w realizacji dobrego samorządu pełnią zasady subsydiarności (pomocniczości) i decentralizacji.

Zasada pomocniczości pełni niewątpliwie rolę „stymulatora relacji podmiotów indywidualnych i grupowych w społeczeństwie”⁶¹⁹. Zasada ta zakłada, że zadania publiczne powinny być wykonywane samodzielnie przez jednostkę, a przez organy administracji publicznej tylko pomocniczo (wtedy, gdy jednostka nie jest w stanie ich samodzielnie zrealizować). Zasada ta oznacza również, że zadania publiczne powinny być wykonywane jak najbliżej obywatela – czyli na szczeblu gminy, a pomocniczo na szczeblu powiatu i województwa – te dwie jednostki powinny wykonywać zadania, z którymi gmina samodzielnie sobie nie radzi; „społeczność wyższego rzędu nie powinna ingerować w wewnętrzne sprawy społeczności niższego rzędu, pozbawiając ją kompetencji, lecz raczej winna wspierać ją w razie konieczności i pomóc w koordynacji jej działań z działaniami innych grup społecznych, dla dobra wspólnego”⁶²⁰. Zasada ta wskazuje, że zadania publiczne powinny być wykonywane samodzielnie przez jednostkę, a przez organy administracji publicznej tylko pomocniczo (wtedy, gdy jednostka nie jest w stanie ich samodzielnie zrealizować). Zasada ta oznacza również, że zadania publiczne powinny być wykonywane jak najbliżej obywatela – czyli na szczeblu gminy, a pomocniczo na szczeblu

⁶¹⁸ T. Szewc, *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowice 2006, s. 18.

⁶¹⁹ T. Bąkowski, *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007, s. 47.

⁶²⁰ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 48.

powiatu i województwa – te dwie jednostki powinny wykonywać zadania, z którymi gmina samodzielnie sobie nie radzi.

Państwo według nowoczesnej koncepcji pomocniczości może interweniować na dwa sposoby – nieść pomoc albo w postaci środków, albo w formie rezultatów. Preferuje się w tym przypadku możliwość pierwszą, gdyż państwo oferuje wówczas warunki społecznego działania, podczas gdy w drugim wypadku jedynie dobra materialne. Najważniejsze jest, aby realizować własne możliwości, wykorzystywać swój potencjał oraz rozwijać własną energię⁶²¹.

W praktyce zasadą umożliwiającą wprowadzenie założeń pomocniczości jest m.in. zasada decentralizacji władzy publicznej, „w szczególności gdy weźmie się pod uwagę stronę administracyjnoprawną, ponadto stanowi podstawę bytu jednostek terytorialnych, które muszą mieć zapewnioną realną możliwość wykonywania przyznanych im zadań – czy to własnych, czy zleconych”⁶²². Należy jednak zwrócić uwagę, że zasada pomocniczości statuuje, iż pierwszeństwo w wykonywaniu zadań, o ile tylko stopień rozwoju społeczeństwa i wymagania dobra wspólnego na to pozwalają, mają najpierw jednostki, następnie małe społeczności, na końcu zaś – społeczności wyższego rzędu. Subsydiarność najpierw w pierwszej kolejności chroni wolność jednostki, a następnie autonomię jej zrzeszeń. Odczytanie zasady decentralizacji w świetle zasady pomocniczości pozwala więc stworzyć model dynamicznego, zasadniczo oddolnego podziału kompetencji do działania, w którym zadania nie zawsze są delegowane na jednostki niższego rzędu. Państwo, pełniąc funkcję integrującą oraz koordynującą, a w niektórych przypadkach zastępującą, ma jednak obowiązek każdorazowego sprawdzenia, na ile jego interwencja jest konieczna, a na ile działanie jednostek niższego rzędu stanowi realizację dobra wspólnego uwzględniającego jedną z najwyższych wartości – godność wszystkich osób działających na rzecz społeczności⁶²³.

⁶²¹ A. Zygmunt, *Państwo pomocnicze w ujęciu katolickiej nauki społecznej*, *Doctrina. Studia społeczno-polityczne*, nr 9 z 2012, s. 354.

⁶²² J. Barzak, *Zasada subsydiarności a praktyczne aspekty jej realizacji w administracji publicznej*, w: B. Dolnicki, *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2016, s. 50.

⁶²³ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, nr 48.

Zakończenie

Prawo administracyjne musi, rzecz jasna dostosowywać się do zmieniającej się rzeczywistości. Rzeczywistość ta bowiem zmienia się niezwykle szybko. Również i nauka prawa administracyjnego powinna odpowiadać takiej rzeczywistości. Wielu autorów opisuje współczesną administrację oraz współczesne prawo administracyjne, uznając za fakt oczywisty procesy globalizacyjne czy też rozwój techniki. Mało jednak miejsca poświęca się negatywnym stronom tych procesów rozwojowych. Godzić one mogą (lub godzą) w człowieka (a w każdym razie człowiek rozumiany jako osoba nie jest w tych procesach istotny). Nauka prawa (w tym prawa administracyjnego) powinna głośno dopominać się o konieczność poszanowania człowieka we współczesnym świecie. Tymczasem zauważalne są inne tendencje – deprecjonujące wręcz tego człowieka oraz jego godność. Człowiek rozumiany jest jedynie jako element przyrody, i nie różni się od innych zwierząt. Zapomina się, iż człowiek to osoba. Zadaniem nauki administracji powinno więc być przypominanie o człowieku jako o osobie. Analizując zaś współczesność, należy zwracać uwagę na człowieka i jego miejsce w zmieniającej się rzeczywistości. Deprecjonując znaczenie człowieka, nie przyczynimy się do polepszenia dobrostanu zwierząt, a jedynie pogorszymy sytuację człowieka.

Mamy do czynienia z pewną sprzecznością: „z jednej strony, deklaracje praw człowieka oraz liczne inicjatywy, które się do nich odwołują, wskazują na pogłębianie się wrażliwości moralnej, bardziej skłonnej uznać wartość i godność każdej ludzkiej istoty jako takiej, bez względu na jej rasę, narodowość, religię czy poglądy polityczne i pochodzenie społeczne. Z drugiej strony, w kontraście z tymi wzniosłymi deklaracjami pozostają, niestety, fakty tragicznie im przeczące. (...), jak np. odtrącanie słabszych, bardziej potrzebujących pomocy, starców (...). Czyż nie należałoby poddać pod dyskusję samych systemów ekonomicznych, przyjmowanych przez niektóre państwa często pod wpływem nacisków i uwarunkowań o charakterze międzynarodowym, a kształtujących i utrwalających sytuacje niesprawiedliwości i przemocy, które obrażają i deprecją ludzką godność

całych społeczeństw?”⁶²⁴. Uwagi te odnieść należy także do sfer innych niż sfera ekonomiczna. Pewne podstawowe kwestie wymagają dyskusji z perspektywy zwiększenia ochrony godności człowieka rozumianego jako osoba.

Bibliografia:

- Barankiewicz T., *Neoweberyzm – etos służby publicznej. Analiza krytyczna i perspektywy*, Lublin 2020.
- Barzak J., *Zasada subsydiarności a praktyczne aspekty jej realizacji w administracji publicznej*, w: B. Dolnicki, *Sposoby realizacji zadań publicznych*, Warszawa 2016.
- Bąkowski T., *Administracyjnoprawna sytuacja jednostki w świetle zasady pomocniczości*, Warszawa 2007.
- Biernat S., *W kierunku dobrego czy złego prawa?*, w: *W poszukiwaniu dobrego prawa, Księga jubileuszowa Profesora Mirosława Steca*, tom I: *Perspektywa publicznoprawna*, Warszawa 2022.
- Boć J., *Administracja publiczna jako organizacja inteligentna*, [w:] *Administracja publiczna*, Kolonia Limited 2003.
- Duniewska Z., M. Karcz-Kaczmarek, P. Wilczyński, *Słowo wprowadzające*, w: *Prawo administracyjne w służbie jednostki i wspólnoty* pod red. Z. Duniewskiej, Warszawa–Łódź 2022.
- Europejska Karta Samorządu Lokalnego, Dz.U. z 1994, nr 124, poz. 607 ze sprost.
- Finnis J., *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, Warszawa 2001.
- Fischer B., *Współdzielenie danych jako niezbędny warunek rozwoju sztucznej inteligencji*, [w:] *Prawo sztucznej inteligencji i nowych technologii*, Warszawa 2021.
- Fundowicz S., *Aksjologia prawa administracyjnego*, w: *Koncepcja systemu prawa administracyjnego*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2007.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2017.
- Hervada J., *Prawo naturalne. Wprowadzenie*, Kraków 2011.

⁶²⁴ Jan Paweł II, *Evangelium vitae*, nr 18.

- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021.
- Jan Paweł II, *Centesimus annus*.
- Jan Paweł II, Encyklika *Redemptor hominis*.
- Jan Paweł II, *Evangelium vitae*.
- Janik B., *Prawo i sztuczna inteligencja*, w: *Teoria i filozofia prawa*, red. A. Dyrda, Warszawa 2021.
- Jaxa-Dębicka A., *Sprawne państwo*, Warszawa 2008.
- Kantor-Kozdrowicki P., *Prakseologia prawa w pracach Lona L. Fullera i Johna Finnis*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, rok LXXX, zeszyt 4 z 2018 r.
- Krawczyk M., *Aksjologiczne uwarunkowania władztwa administracyjnego*, w: *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Krzywoń A., [w:] Brzozowski W., Krzywoń A., Wiącek M., *Prawa człowieka*, Warszawa 2018.
- Lipowicz I., *Nowe kategorie pojęciowe nauki prawa administracyjnego jako reakcja na zmieniające się zagrożenia jednostki*, PiP nr 2/2022.
- Lipowicz I., *Perspektywy renesansu prawa administracyjnego w nowych warunkach technologicznych i społecznych w przyszłości*, [w:] *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, red. M. Cherka, P. Gołaszewski, J. Piechta, M. Wierzbowski, Warszawa 2021.
- Lipowicz I., *Samorząd terytorialny a administracja rządowa – administrowanie w warunkach niepewności*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, nr 4/2000.
- Martyniak Cz., *Moc obowiązująca prawa a teoria Kelsena*, [w:] *Dziela*, Lublin 2006.
- Morawski L., *Podstawy filozofii prawa*, Toruń 2014.
- Niewiadomski Z., [w:] *System Prawa Administracyjnego*, tom 1: *Instytucje prawa administracyjnego*, pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego, A. Wróbla, Warszawa 2010.
- Okolski A., *Wykład prawa administracyjnego oraz prawa administracyjnego obowiązującego w Królestwie Polskiem*, tom I, Warszawa 1880.
- Paweł VI, *Gaudium et spes*.

- Pietrzykowski T., *Prawo ochrony zwierząt. Pojęcia, zasady, dy-
lematy*, Warszawa 2022.
- Pisz M., *Prawo do dobrego samorządu a Konstytucja RP
z 1997 r.*, [w:] *Prawo do dobrego samorządu w per-
spektywie konstytucyjno-instytucjonalnej*, red. M. Stec,
K. Małysa-Sulińska, Warszawa 2021.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679
z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fi-
zycznych w związku z przetwarzaniem danych osobo-
wych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych
oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporzą-
dzenie o ochronie danych), Dz.Urz.UE.L 119, str. 1.
- Schmidt-Aßmann E., *Dogmatyka prawa administracyjnego.
Bilans rozwoju, reformy i przyszłych zadań* (tłum.
M. Bochwic-Ivanovska), Warszawa 2022.
- Schmidt-Aßmann E., *Ogólne prawo administracyjne jako idea
porządku. Założenia i zadania tworzenia systemu praw-
noadministracyjnego*, Warszawa 2011.
- Sieniuc M., *Wartości leżące u podstaw modelu sądowej kontroli
administracji publicznej*, [w:] *Aksjologia prawa admi-
nistracyjnego*, tom II, red. J. Zimmermann, Warszawa
2017.
- Stawrowski Z., *Prawo naturalne a ład polityczny*, Kraków
–Warszawa 2006.
- Supernat J., *Tendencje w badaniu porównawczym administra-
cji publicznej i prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo
administracyjne. Zagadnienia ogólne i ustrojowe*, red.
J. Blicharz, P. Lisowski, Warszawa 2022.
- Szadok-Bratuń A., *Czy prawo naturalne wiąże administrację
publiczną? Uwagi wprowadzające*, [w:] *Administra-
cja publiczna pod rządami prawa. Księga pamiątkowa
z okazji 70-lecia urodzin prof. zw. dra hab. Adama Bła-
sia*, Wrocław 2016.
- Szewc T., *Dostosowanie prawa polskiego do zasad Europejskiej
Karty Samorządu Terytorialnego*, Bydgoszcz–Katowi-
ce 2006.
- Szubiakowski M., *Administracyjnoprawna regulacja praw
i wolności obywatelskich*, Warszawa 2017.
- Tuleja P. (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komen-
tarz*, LEX/el., 2021, komentarz do art. 30 Konstytucji.

- Ustawa z dnia 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r., poz. 627 ze zm.).
- Wyrok NSA z dnia 12 maja 2017 r., I OSK 328/16. Por. także: wyrok WSA w Gliwicach z dnia 8 lutego 2017 r., sygn. akt IV SA/Gl 1065/16.
- Wyrok SN z dnia 20 października 2021 r., sygn. akt I NSNc 150/20.
- Zalewski T., *Definicja sztucznej inteligencji*, w: *Prawo sztucznej inteligencji*, red. L. Lai, M. Świerczyński, Warszawa 2020.
- Ziemiński Z., *Sprawiedliwość społeczna jako pojęcie prawne*, Warszawa 1996.
- Zimmermann J., *O aksjologii*, w: *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022.
- Zygmunt A., *Państwo pomocnicze w ujęciu katolickiej nauki społecznej*, „Doctrina. Studia społeczno-polityczne”, nr 9 z 2012.

Część II.
**Perspektywa prawa publicznego
gospodarczego**

dr Dariusz Mańka

Wprowadzenie do aksjologii polskiego prawa publicznego gospodarczego w perspektywie prawnonaturalnej

1. Celem pracy jest wprowadzenie do części dogmatycznej aksjologii polskiego systemu prawa publicznego gospodarczego w perspektywie prawno-naturalnej oraz określenie założeń wstępnych do sporządzenia kompleksowego opracowania wskazanej problematyki. Jak wiadomo, w sensie pozytywno-prawnym prawo publiczne gospodarcze, określane także bardziej precyzyjnie prawem administracyjnym gospodarczym, obejmuje zespół norm prawnych, które regulują zadania oraz organizację i funkcjonowanie organów władzy publicznej i innych podmiotów wykonujących zadania administracji, a także środki i formy prawne działania stosowane w celu realizacji określonych prawem zadań państwa w sferze gospodarki⁶²⁵. Innymi słowy, jest to gałąź prawa dotycząca ingerencji państwa w sytuację prawną przedsiębiorcy⁶²⁶. Poza zakresem przedmiotowym należy jednak pozostawić tematykę szeroko pojętych obciążeń fiskalnych przedsiębiorców, zarówno podatkowych, jak i wynikających z systemu ubezpieczeń społecznych, czy innych danin publicznych. Prawo publiczne gospodarcze nie zajmuje się ponadto zagadnieniami właściwymi prawu cywilnemu i handlowemu, regulującymi stosunki między przedsiębiorcami i ich wzajemną organizacją⁶²⁷. W pełni odrębną dziedziną pozostaje naturalnie także prawo pracy.

⁶²⁵ Za C. Banasiński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2020, s. 22.

⁶²⁶ Z. Snażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 5.

⁶²⁷ Z. Snażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo...*, s. 8.

W piśmiennictwie podejmowane są coraz częściej próby dociekania aksjologii systemu publicznego prawa gospodarczego w Polsce⁶²⁸. Wskazuje się chociażby, że „w publicznym prawie gospodarczym występują wartości o charakterze uniwersalnym dla całego porządku prawnego: dobro człowieka, sprawiedliwość, moralność, jak i te o szczególnym znaczeniu w obszarze regulacji prawa publicznego: legalność, sprawność, celowość działania”⁶²⁹. Świadczy to o zasadności i potrzebie prowadzenia badań w tym obszarze. Bez wątpienia każda gałąź prawa jest oparta na określonym fundamencie ideowym, którego rekonstrukcja jest niezbędna dla właściwego rozumienia i stosowania szczegółowych instytucji. Niniejsze rozważania wprowadzające oraz dalsze szczegółowe dociekania będą prowadzone w perspektywie prawa naturalnego, zgodnie z osadzoną zasadniczo w myśli klasycznej (arystotelesowsko-tomistycznej) siatką pojęciową przedstawioną przez Javiera Hervadę, osadzającego prawo i sprawiedliwość w ontologicznym statusie osoby ludzkiej⁶³⁰.

Pierwsza część artykułu zawiera analizę idei ingerencji władzy publicznej w gospodarkę na tle głównych koncepcji prawa natury – szkoły klasycznej i nowożytnej. Następnie przedstawiono ogólnie doktrynę społecznej gospodarki rynkowej w kontekście jej związków z ideami prawnonaturalnymi. Tekst zamyka próba wstępnego zakreslenia katalogu praw, obowiązków i dóbr naturalnych istniejących w ramach polskiego systemu prawa publicznego gospodarczego, przy odwołaniu do koncepcji Hervady, która będzie stanowiła asumpt do dalszych szczegółowych

⁶²⁸ Por. np. K. Kokocińska, *Kierunki rozwoju nauki publicznego prawa gospodarczego z perspektywy instytucji i wartości konstytucyjnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr CXIV, s. 548 i n. oraz przytoczona tam literatura; A. Chełmoński, *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Śmieja (red.), *Zasady prawa gospodarczego. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1999, s. 50 i n.; A. Szafranski, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.

⁶²⁹ K. Kokocińska, *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność przepisów publicznego prawa gospodarczego z perspektywy kryterium wartości (zagadnienia ogólne)*, [w:] M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk, *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2018, s. 25 i n.

⁶³⁰ J. Hervada, *Wprowadzenie do prawa naturalnego*, tłum. A. Dorabalska, Kraków 2011, s. 29 i n., s. 53.

badania nad aksjologicznymi podstawami przedmiotowej gałęzi prawa.

2. Aby przeprowadzić analizę aksjologicznych fundamentów polskiego prawa gospodarczego, wypada choćby ogólnie przedstawić idee ingerencji władzy publicznej w gospodarkę na tle głównych koncepcji prawa natury. Javier Hervada wyróżnia w tym zakresie klasyczną, arystotelesowsko-tomistyczną, oraz nowożytną naukę prawa naturalnego, zapoczątkowaną zasadniczo przez autorów siedemnastowiecznych, które jego zdaniem stanowiły historycznie dominujące nurty⁶³¹. Odwołując się do aparatu pojęciowego historii doktryn polityczno-prawnych, można mówić odpowiednio o tradycji republikańskiej i tradycji liberalnej. Przedstawiciele obydwu tradycji bez wątpienia uważali własność prywatną za jeden z fundamentów „naturalnego” ustroju społecznego. Stagiryta, z charakterystycznym dla siebie empiryzmem, zdecydowanie odrzucał protokomunistyczne zapędy swego nauczyciela, Platona. „Do pewnego stopnia mianowicie powinna własność być wspólna, zasadniczo jednak musi pozostać prywatną. Bo jeśli każdy troszczy się o swoje, nie będą sobie robić wzajemnie zarzutów i więcej też wytworzą, gdy każdy dla własnej korzyści pracuje [...]”⁶³². Jak wiadomo, na bazie rozważań arystotelejskich szerokie uzasadnienie naturalnego charakteru własności rozwinął św. Tomasz⁶³³. Akwinata był zdania, że z natury człowieka wynika jego skłonność do posiadania, zarządzania zgromadzonym mieniem i do bogacenia się. Zabór zaś cudzej rzeczy celem przywłaszczenia narusza prawo naturalne, godząc w pierwotne fundamenty społeczności ludzkiej⁶³⁴. Można zatem stwierdzić, że architekci klasycznej szkoły prawa natury uznawali gospodarkę towarowo-pieniężną za podstawowy i najważniejszy system ekonomiczny, a istnienie własności prywatnej było dla nich nie tylko dopuszczalne, ale niezbędne

⁶³¹ J. Hervada, *Historia prawa naturalnego*, tłum. A. Dorabialska, Kraków 2013, s. 163.

⁶³² Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 2012, s. 50.

⁶³³ Np. św. Tomasz z Akwinu, *O kradzieży i rabunku*, tłum. F. Bednarski, [w:] D. Juruś, *Dzieje własności prywatnej. Od starożytności do współczesności*, Warszawa 2014, s. 57-68.

⁶³⁴ M. Łuszczyńska, *Ubi ratio, ibi ius. Doktryna prawna świętego Tomasza z Akwinu*, Lublin 2013, s. 72.

dla należytego funkcjonowania osoby ludzkiej i społeczeństwa, a szerzej, utrzymania porządku wewnątrz wspólnoty politycznej⁶³⁵. Przedstawiciele szkoły nowożytnej jeszcze uwypuklili znaczenie własności w tworzonych przez siebie „systemach” prawa natury, przedstawiając niekiedy wręcz apoteozę tej instytucji, chociaż paradoksalnie opartą na racjonalistycznych i świeckich przesłankach. U Grocjusza czy Wolffa, a także u ich *stricte* liberalnych kontynuatorów, przede wszystkim Locke’a, własność znajdowała się w pierwszym rzędzie katalogu zasad prawa natury, obok prawa do życia, wolności osobistej, obowiązków dotrzymywania zobowiązań, naprawienia szkody czy kary (odpłaty) za przestępstwo⁶³⁶. Swoisty kult własności napotkać można zwłaszcza w twórczość fizjokratów, podobnie jak Locke zanurzonych w ideach prawa natury. Dla François Quesnaya (1694-1774) czy Vincenta de Gournaya (1712-1759) to prawo nienaruszalne i niezbywalne, a jego ochrona jest bezwzględnie konieczna. Jednostka może wykorzystywać wszelkie możliwości i kompetencje intelektualne i fizyczne, aby nabywać oraz zachowywać dobra⁶³⁷. Stąd w ideologii „mieszczańskiej” przemożnie oddziałującej na oświeceniową, a potem i rewolucyjną opinię, własność była „krzykiem natury”, używając określenia Voltaire’a, tak że nawet uznawani za skrajnych kolektywistów jakobini nie odważyli się zadać jej ostatecznego ciosu. Kodyfikacją i symbolem opisywanego stanowiska była – przypomnijmy – Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z sierpnia 1789 r., której art. XVII stanowił, że: „Własność jest prawem nietykalnym i świętym, nikt nie może być go pozbawiony, z wyjątkiem przypadku, gdy wymaga tego konieczność publiczna prawnie

⁶³⁵ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2013, s. 62; M. Łuszczynska, *Ubi ratio, ibi ius...*, s. 71; Arystoteles, *Polityka...*, s. 35-40.

⁶³⁶ Np. J. Hervada, *Historia...*, s. 174; R. Tokarczyk, *Historia filozofii prawa w retrospektywie prawa natury*, Białystok 1999, s. 195, 212; Z. Filipiak, *Prawo własności w doktrynach polityczno-prawnych XVII i XVIII wieku*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, t. IV., s. 70 i n.; M. Maciejewski, *Prawnonaturalne przesłanki liberalnej teorii praw człowieka i obywatela u schyłku XVIII wieku*, [w:] M. Zmierczak (red.), *Prawo natury w doktrynach polityczno-prawnych Europy*, Poznań 2006, s. 168.

⁶³⁷ Np. K. Opalek, *Prawo natury u polskich fizjokratów*, Warszawa 1953, s. 43; R. Pęciak, *Idea własności w systemie fizjokratycznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260, s. 84.

uznana, ale pod warunkiem słusznego i wypłaconego z góry odszkodowania”. Tym samym własność prywatna, choć współcześnie postrzegana w powszechnym odbiorze raczej jako instytucja prawa cywilnego, stała się tym samym filarem nowoczesnej – w znaczeniu modelowej – wspólnoty politycznej, równie ważnym co podział władzy czy zasada suwerenności ludu.

W szerszej perspektywie uznanie systemu gospodarki towarowo-pieniężnej za „naturalny” punkt odniesienia prowadziło przywołane szkoły do przekonania o potrzebie istnienia społeczeństwa obywatelskiego rozumianego jako niepubliczne, dobrowolne formuły instytucjonalne poddane prawu prywatnemu⁶³⁸. Zapewniać miały one możliwość korzystania przez obywateli ze swoich przyrodzonych praw, w tym zwłaszcza z prawa własności. Bez wątplenia zatem zarówno klasyczną, jak i nowożytną koncepcję prawa natury uznać można za antyetatystyczne, także na gruncie gospodarki.

Antyetytyzm nie oznaczał przy tym, jak wiadomo, w żadnym wypadku odrzucenia władzy publicznej jako aktora współkształtującego ład społeczno-ekonomiczny. Różny był natomiast stopień dopuszczalnej sprawczości rządzących. Dla przedstawicieli szkoły klasycznej, główny punkt odniesienia stanowiła tutaj idea dobra wspólnego. Celem urzędzeń społecznych i politycznych jest zagwarantowanie człowiekowi warunków wszechstronnego rozwoju, tego co dla niego „pożyteczne” – parafrazując Arystotelesa i Cyserona⁶³⁹. „Państwo nie jest zespoleniem ludzi [...] dla zabezpieczenia się przed wzajemnymi krzywdami i dla ułatwienia wymiany towarów. Wszystko to, co prawda, być musi, jeśli państwo ma istnieć, jednakowoż jeśli nawet to wszystko jest, to i tak nie jest to jeszcze państwo, bo jest ono wspólnotą szczęśliwego życia, [...], dla celów doskonałego i samowystarczalnego bytowania” – twierdził autor „Polityki”⁶⁴⁰. Dobro

⁶³⁸ H. Izebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017, s. 198.

⁶³⁹ Np. M. Piechowiak, *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, [w:] W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013, s. 25; Z. Stawrowski, *Dobro wspólne a filozofia polityki*, [w:] W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne...*, s. 18; K. Wasilewski, *Dobro wspólne w myśli Arystotelesa*, [w:] D. Probuska (red.), *Dobro wspólne*, Kraków 2010, s. 139; B. Szlachta, *Dobro wspólne*, [w:] M. Jaskólski (red.), *Słownik doktryn politycznych*, t. 1, Warszawa 1999, s. 61.

⁶⁴⁰ Arystoteles, *Polityka...*, s. 89.

wspólne to także jedna z głównych osi rozważań przedstawicieli tzw. nowej szkoły prawa natury, pośrednio czerpiącej z dorobku klasyków, a przy tym wyraźnie przeciwstawiającej się liberalnemu indywidualizmowi⁶⁴¹. Zdaniem Johna Finnis, najbardziej znanego współcześnie jej przedstawiciela, „faktem jest, że z praw człowieka można spokojnie korzystać tylko w pewnego rodzaju otoczeniu – w sytuacji czy w granicach obopólnego szacunku, zaufania i wzajemnego zrozumienia, w środowisku zdrowym fizycznie, gdzie słabi mogą się swobodnie poruszać bez strachu przed zachciankami silnych”⁶⁴².

Z jednej strony zatem rola państwa wiąże się z istnieniem pewnych instrumentów ochrony własności prywatnej, które stanowią element szerszego systemu stabilizacji i ochrony spistości systemu społecznego. Kładzie „podwaliny *ordo* i *pax*”⁶⁴³. Z drugiej chodzi oczywiście o dopuszczalność ingerencji władzy publicznej w sferę ekonomicznej aktywności człowieka, w tym zwłaszcza uprawnień właścicielskich i inicjatywy gospodarczej, przez wzgląd na *bonum commune*. Wszelkie swobody jednostki są faktycznie, zdaniem klasyków, produktem naturalnego” życia społecznego⁶⁴⁴. Na to składa się, między innymi, ograniczenie swobody właściciela w dysponowaniu swym prawem. Nadużyciem jest korzystanie z własności bez uwzględnienia dobra wspólnego lub wręcz przeciw niemu. Następnie nie ma przeszkód, aby państwo dokonywało „sprawiedliwej” redystrybucji dóbr celem doskonalenia swych obywateli i szerzenia cnoty umiarkowania. Kategoria sprawiedliwości rozdzielczej przechodzi zatem

⁶⁴¹ Np. A. Czarnecka, *Pojęcie prawa w nowej teorii prawa naturalnego*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2014, T. XIV, s. 70; K. Motyka, *Wstęp*, [w:] J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, tłum. K. Lossman, Warszawa 2001, s. X-XI; P. Łabieniec, *Teoria prawa naturalnego Johna Finnis wobec sporu między pozytywizmem prawniczym a doktrynami prawa naturalnego (na marginesie polskiego wydania książki Natural Law and Natural Rights)*, „Ius et lex” 2002, nr 1, s. 190 i n. Por. także A. Miętek, *Nowa teoria prawa naturalnego. Główne konteksty i problemy*, „Dialogi Polityczne” 2009, nr 3, s. 277-283; M. Sopiński, *Rozumowanie prawnicze jako rozumowanie praktyczne w świetle nowej teorii prawa naturalnego Johna M. Finnis*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 1, s. 85.

⁶⁴² J. Finnis, *Prawo naturalne...*, s. 243.

⁶⁴³ M. Łuszczynska, *Ubi ratio, ibi ius...*, s. 74.

⁶⁴⁴ H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 54.

w kategorię sprawiedliwości wyrównawczej⁶⁴⁵. Zdaniem św. Tomasza „[...] podział rzeczy oraz ich uwłaszczenie pochodzące z prawa ludzkiego nie stanowi przeszkody w użyciu tych rzeczy dla zaradzenia koniecznej potrzebie człowieka. Dlatego rzeczy posiadane przez niektórych ludzi w nadmiarze z prawa natury mają służyć ubogim”⁶⁴⁶. Hervada pisze, że cnota sprawiedliwości – w optyce szkoły klasycznej – dotyczy podziału dóbr istniejących w społeczeństwie i ich wymiany w taki sposób, aby nikt nie otrzymał więcej, niż mu się należy, ani też mniej, niż mu przysługuje⁶⁴⁷. Współgra ze wskazaną koncepcją powracająca wielokrotnie u klasyków idea umiarkowania, „złotego środka”, także dotycząca sfery majątkowej, którą to „dobrze urządzona” wspólnota polityczna winna propagować. Jak wiadomo, u Arystotelesa pogląd ów stanowi podstawę koncepcji *politei*, państwa średnich właścicieli o porównywalnych majątkach, w którym celem mechanizmów redystrybucji dóbr nie jest społeczna utopia, ale jak najpełniejsza partycypacja polityczna. Gwarantuje to, zdaniem filozofa, stabilność ustrojową⁶⁴⁸. Z punktu widzenia przedmiotowej problematyki ciekawe rozważania na temat dobra wspólnego i sprawiedliwości rozdzielczej snuje również John Finnis. Uznaje bowiem, że wymogi sprawiedliwości nakładają na właściciela obowiązek efektywnego wykorzystania swych dóbr, a jeśli nie ma koniecznych środków, odstąpienia ich tym, którzy są w stanie uczynić z nich użytek. Stąd niesprawiedliwe będą wszelkie praktyki monopolistyczne, gdyż ograniczają dostęp do własności dla zysku określonej grupy, uniemożliwiając przez to funkcjonowanie opartego na konkurencji systemu rynkowego, który sprzyjałby efektywnej produkcji i dystrybucji dóbr na szerszą skalę⁶⁴⁹.

Szerzej warto odnieść się do współczesnej, rozbudowanej, doktryny społecznej Kościoła katolickiego, która stanowi istotny czynnik kształtowania się współczesnego systemu

⁶⁴⁵ H. Izdebski, *Historia myśli...*, s. 22; L. Dubel, *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2012, s. 68.

⁶⁴⁶ Św. Tomasz, *O kradzieży i rabunku...*, s. 67.

⁶⁴⁷ J. Hervada, *Historia...*, s. 40. Słynne *suum quique tribuere* – por. np. M. Jońca, *U źródeł*, „Edukacja Prawnicza” 2012, nr 3.

⁶⁴⁸ Arystoteles, *Polityka...*, s. 121-122. Por. także np. Z. Filipiak, *Prawo własności w doktrynach polityczno-prawnych XVII i XVIII wieku*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, t. 4, s. 76; H. Izdebski, *Historia myśli...*, s. 16.

⁶⁴⁹ J. Finnis, *Prawo naturalne...*, s. 193.

gospodarczego, a wywodzi się, jak wiadomo, z arystotelesowsko-tomistycznego korzenia⁶⁵⁰. Fundamentalne znaczenie należy przypisać w tym kontekście zwłaszcza koncepcji społecznej funkcji własności, która na gruncie normatywnym sprowadza się do oddzielenia prawa posiadania rzeczy od prawa jej używania⁶⁵¹. Uznając własność za prawo naturalne, podnoszą wspólnie katolicycy myśliciele teologiczną zasadę uniwersalnego przeznaczenia dóbr, przypominając o imperatywie udostępniania majątku na potrzeby społeczne i łagodzenie położenia najgorzej sytuowanych członków zbiorowości⁶⁵². Szczególnie personalisci wskazują, że przyznanie właścicielowi absolutnego prawa panowania nad rzeczą w rzeczywistości kieruje je przeciw innym osobom i może prowadzić do potencjalnie groźnego, tak dla właściciela, jak i dla innych, *ius abutendi*. Własność w tym ujęciu jest rozumiana przede wszystkim jako szczególna instytucja społeczna, kształtująca równowagę moralną i dobrobyt materialny⁶⁵³. Własność jest „obciążona hipoteką społeczną”⁶⁵⁴. Wspólnota polityczna ma zatem prawo do jej ograniczania, mając na uwadze dyrektywę dobra wspólnego, ale i naturalną konieczność istnienia prywatnego majątku. Dla państwa równie ważna jest troska o najbiedniejszych, co o zachowanie obszaru nieskrępowanej swobody jednostki. Według doktryny katolickiej idea sprawiedliwości społecznej nie wymaga bynajmniej, w przeciwieństwie do postulatów programu komunistycznego,

⁶⁵⁰ J. Wycisło, *Chrześcijańska nauka społeczna elementem kształtującym systemy gospodarcze*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 1998, nr 31, s. 133.

⁶⁵¹ Np. M. Sadowski, *Koncepcja własności w nauczaniu społecznym papieża Leona XIII*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2004, nr 2, s. 253.

⁶⁵² M. Luszczynska, *Własność, wolność, jednostka. Kościół katolicki wobec podstawowych wartości liberalizmu*, [w:] *Własność – idea, instytucje, ochrona*, „Studia Erasmiana Wratislaviensia”, Wrocław 2009, s. 83-84; A. Zwoliński, *Spoleczne obowiązki własności prywatnej*, [w:] J. Mazur (red.), *Polityka społeczna wobec „rzeczy nowych”. 25-lecie encykliki Centesimus annus św. Jana Pawła II*, Kraków 2016, s. 272; E. Sałkiewicz- Munneryn, *Zagadnienia własności w nauczaniu Jana Pawła II*, „Krytyka Prawa” 2009, nr 1, s. 146; J. Koperek, *Poznanowanie prawa do własności prywatnej w kontekście zasady uniwersalnego przeznaczenia dóbr*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2007, nr 10, s. 43 i n.; J. Maritain, *Religia i kultura*, tłum. H. Wężyk-Widawska, Warszawa 2008, s. 38 i n.

⁶⁵³ M. Stanulewicz, *Prawo własności w nauczaniu episkopatu II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, nr 1, s. 67.

⁶⁵⁴ M. Sadowski, *Kilka uwag o nauczaniu społecznym papieża Franciszka*, „Annales UMCS. Sectio G” 2019, vol. LXVI, s. 358.

całkowitego zniesienia własności prywatnej, do której ma prawo każdy człowiek⁶⁵⁵. Rolę swoistego instrumentu kontroli proporcjonalności ingerencji w sferę własności pełni oczywiście zasada subsydiarności, sformułowana szczegółowo, jak wiadomo, na kartach encykliki *Quadragesimo anno* z 1931 r. Koncepcja społecznej funkcji własności weszła do kanonu europejskiej kultury polityczno-prawnej, znajdując odzwierciedlenie na gruncie norm konstytucyjnych wielu państw. Poza polską Konstytucją z 1997 r., warto przytoczyć chociażby art. 14 ust. 2 Konstytucji RFN, który formułuje zasadę, że „własność zobowiązuje”, a „korzystanie z własności powinno zarazem służyć dobru ogółu”⁶⁵⁶.

Wskazane rozumienie własności wpisuje się w szerszy program chrześcijańskiego solidaryzmu, wywodzonego z ewangelicznego nakazu miłości bliźniego i ideału braterstwa. Domaga się on przekroczenia horyzontu interesów partykularnych, grupowo-klasowych, na rzecz perspektywy dobra wspólnego. Konflikty wewnątrz wspólnoty politycznej należy rozwiązywać poprzez dialog i realizację wymogów sprawiedliwości społecznej, nakazującej niwelację jaskrawych dysproporcji społeczno-ekonomicznych zgodnie z arystotelesowską zasadą, aby każdemu oddawać to, co jest mu należne⁶⁵⁷. Warstwy uboższe, pozbawione faktycznej roli politycznej, z łatwością mogą przestać identyfikować się z państwem, ulegając niebezpiecznym ideologiom i prądom (*Rerum novarum* 12; *Quadragesimo anno* 137). Istotne znaczenie dla interpretacji katolickiego solidaryzmu ma także refleksja personalistyczna. Afirmując osobę ludzką w związku z jej wyjątkowością, uznaje szczególną, jednakową godność każdego człowieka, tak biednego, jak i bogatego⁶⁵⁸. Aby tedy

⁶⁵⁵ S. Kowalczyk, *Idea sprawiedliwości społecznej w nauce Kościoła*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 1999, nr 8, s. 88.

⁶⁵⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] U. Kalina-Prasznik (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017, s. 19.

⁶⁵⁷ S. Kowalczyk, *Personalizm i solidaryzm jako podstawowe kierunki w społecznym nauczaniu Kościoła*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1991-1992, z. 1, s. 171, 174.

⁶⁵⁸ B. Szlachta, *Personalizm*, [w:] M. Jaskólski (red.), *Słownik doktryn...* T. 4, s. 567; M. Sadowski, *Kilka uwag...*, s. 357; Jan Paweł II, *Ziemia jest darem Boga ku pożytkowi wszystkich. Do plantatorów trzciny cukrowej w Bacalod 20 II 1981*, [w:] *Nauczanie społeczne*, t. 4, Warszawa 1984, s. 335.

tworzyć zbiorowość rzeczywiście sprawiedliwą, wszystkie strony relacji społecznych muszą kierować się imperatywem owej godności, widząc w drugim człowieku wolny, rozumny podmiot nakierowany ku wyższym wartościom. Stąd na przykład kontynuatorzy Mouniera odrzucają liberalną koncepcję państwa minimum, gdzie marginalizacja idei dobra wspólnego prowadzi do wyzysku jednostki w gospodarce wolnorynkowej⁶⁵⁹. Tymczasem, wskazywał z kolei Maritain, przeznaczeniem wspólnoty politycznej jest tworzenie swoim członkom takich warunków materialnego, intelektualnego i moralnego życia, które będą prowadzić do pokoju i dobra wspólnego⁶⁶⁰. Problematyka tak pojmowanej solidarności była szczególnie przedmiotem zainteresowania Soboru Watykańskiego II (1962-1965). „Konstytucja duszpasterska o Kościele w świecie współczesnym” (*Gaudium et spes*), na której treść w znacznym stopniu wpłynęli personaliści, podkreślała między innymi równość osobową wszystkich ludzi, potrzebę solidarności i chrześcijański obowiązek pomocy potrzebującym. Ojcowie soborowi wskazywali, że sprawiedliwość wymaga niwelacji drastycznych nierówności, które dzielą zarówno poszczególne grupy społeczne, jak i całe narody⁶⁶¹.

Mimo pewnych płaszczyzn wspólnych ze szkołą klasyczną, wizja ustroju gospodarczego, którą można wywieść z poglądów przedstawicieli nowożytnej koncepcji jusnaturalizmu, szła zasadniczo w odmiennym kierunku. Od końca XVII w. zaczęto odróżniać prawo natury w sensie przedmiotowym od praw naturalnych rozumianych jako uprawnienia podmiotowe jednostki, głównie skierowane wobec absolutystycznej jeszcze wówczas władzy publicznej⁶⁶². Locke, klasyczny wyraziciel wskazanej

⁶⁵⁹ S. Kowalczyk, *Personalizm – postawy, idee, konsekwencje*, Lublin 2012, s. 156.

⁶⁶⁰ M. Sadowski, *Personalizm chrześcijański Jacques’a Maritaina jako fundament godności człowieka*, [w:] P. Kaczmarek, Ł. Machaj (red.), *Pozytywizm prawniczy i szkoła prawa natury – tradycje sporu i jego współczesne implikacje*, Wrocław 2010, s. 40.

⁶⁶¹ S. Kowalczyk, *Idea sprawiedliwości...*, s. 93.

⁶⁶² J. Baszkiewicz, *Wprowadzenie w problematykę konferencji*, [w:] M. Zmierczak (red.), *Prawo natury w doktrynach polityczno-prawnych Europy*, Poznań 2006, s. 11; Z. Rau, *Prawo natury a prawa naturalne. W poszukiwaniu przełomu w siedemnastowiecznym dyskursie politycznym*, [w:] M. Zmierczak (red.), *Prawo natury...*, s. 78; M. Merkwa, *U źródeł idei praw człowieka: kształtowanie prawnych i filozoficznych podstaw koncepcji praw człowieka*, Lublin 2018; P. Szymaniec, *Koncepcja praw naturalnych Davida Hume’a*, [w:] Ł. Machaj,

koncepcji, głosił, jak wiadomo, naturalny, tj. przedspołeczny charakter prawa do życia, wolności i własności. Władza publiczna została powołana w drodze umowy społecznej, aby wartości te zabezpieczać, a jeżeli tego nie robi, można podważyć jej legitymizację. Stąd zasadniczo wywodzi się pierwociny współczesnej doktryny praw człowieka systemowo sformułowanej po raz pierwszy w znanych powszechnie Deklaracjach rewolucji francuskiej. Znany artykuł II Deklaracji z 1789 r. stanowił, że: „Celem każdej organizacji politycznej jest zachowanie naturalnych i nieprzedawnialnych praw człowieka. Prawami tymi są: wolność, własność, bezpieczeństwo i opór przeciwko uciskowi”. Marek Maciejewski wskazuje, że przypomniano w ten sposób, znaną w myśli politycznej od czasów Arystotelesa, zasadę służebnej funkcji państwa wobec społeczeństwa⁶⁶³. Dorobkiem myśli polityczno-prawnej Oświecenia, zdaniem Marii Zmierczak, było zatem ostateczne zakwestionowanie pojęcia niczym nieograniczonej suwerenności, poprzez wyniesienie ponad nią praw człowieka⁶⁶⁴. Konstanty Grzybowski pisał w tym kontekście o „hegemonii” praw człowieka nad państwem i konieczności takiego konstruowaniu państwa, by owa hegemonia była zapewniona, oraz o wolności jednostki, która stoi „ponad państwem”⁶⁶⁵. Dlatego prawa jednostek w oświeceniowej tradycji wolnościowej miały charakter swobód, gwarantujących człowiekowi pewną przestrzeń wolną od ingerencji ze strony władzy⁶⁶⁶. Realizacji tych swobód miały służyć z kolei odpowiednie formalnoprawne mechanizmy, do których konceptualizacji w pełni przyczyniły się wolnościowa myśl anglosaska, a na Starym Kontynencie także niemiecka⁶⁶⁷.

P. Kaczmarek (red.), *Pozytywizm prawniczy i szkoła prawa natury: tradycje sporu i jego współczesne implikacje*, Wrocław 2010, s. 54; Idem, *Uprawnienia pierwotne (naturalne) w myśli polityczno-prawnej Oświecenia szkockiego*, [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Prawa człowieka: idea, instytucje, krytyka*, Wrocław 2010, s. 71.

⁶⁶³ M. Maciejewski, *Prawnnonaturane przesłanki...*, s. 178.

⁶⁶⁴ M. Zmierczak, *Suwerenność – czy ograniczenie suwerenności oznacza niesuwerenność*, [w:] D. Szpoper, P. Dąbrowski (red.), *Pogranicza w historii prawa i myśli polityczno-prawnej*, Gdańsk–Olsztyn 2017, s. 701.

⁶⁶⁵ K. Grzybowski, *Nauka o państwie*, Kraków 1949, s. 171-172.

⁶⁶⁶ M. Gawin et al., *Prawa człowieka i obywatela w zglobalizowanym świecie*, Warszawa 2016, s. 21.

⁶⁶⁷ Np. J. Baszkiewicz, *O niektórych filozoficznych i praktycznych dylematach praw człowieka*, [w:] Idem, *Państwo, rewolucja, kultura polityczna*, wstęp

Rozwój gospodarki rynkowej i związana z tym procesem rosnąca pozycja społeczno-polityczna mieszczaństwa (*bourgeoisie*) był oczywiście jedną z głównych przyczyn zarysowanych przemian, choć z pewnością nie jedyną. Równolegle z doktryną praw człowieka swoją pozycję dominującej doktryny ekonomicznej umacniał leseferyzm, szczególnie rozpowszechniony we Francji i kręgu anglosaskim. Większość filozofów zaliczanych do kręgu nowożytnego jusnaturalizmu występowało przeciwko merkantylizmowi i państwu policyjnemu monarchii absolutnej. Polityka gospodarcza tego swoistego pierwowzoru „państwa dobrobytu” oparta była na skrajnie arbitralnej reglamentacji wielu obszarów życia społecznego, działaniach „dla ludu”, ale „bez ludu”, a czasem i wbrew woli ludu⁶⁶⁸. Rozwijający skrzydła kapitalizm potrzebował zaś pewności prawa połączonej z przewidywalnością działań władzy publicznej. Domagano się swobody działalności, wolności handlu i nieograniczonego przepływu kapitałów. Stąd w doktrynie „legalnego despotyzmu” fizjokratów⁶⁶⁹, przywiązanych jeszcze do idei silnej władzy monarszej, pojawił się pogląd o deklaratoryjnym charakterze działalności ustawodawczej i postulat ograniczenia jej do niezbędnego minimum. Władca miał być tylko z pozoru absolutny, ograniczając się do czuwania nad bezpieczeństwem poddanych i ich swobodnej działalności, bez prawa jakiegokolwiek ingerencji w życie gospodarcze i społeczne⁶⁷⁰. Jak wiadomo, leseferyzm fizjokratów ograniczał głównie reglamentacyjną działalność suwerennej władzy państwowej na płaszczyźnie gospodarczej⁶⁷¹. Wiara w możliwość istnienia wolności gospodarczej bez gwarancji swobód politycznych przejawiała się zresztą i u innych francuskich liberałów. Jean-Baptiste Say pisał: „W zasadzie bogactwo nie zależy od urzędów politycznych. Państwo może prosperować przy różnych formach rządu,

i przygot. do druku H. Olszewski, Poznań 2009, s. 499; C. Błaszczyk, *Amerykańska myśl wolnościowa: od liberalizmu do libertarianizmu*, Warszawa 2018, s. 64.

⁶⁶⁸ H. Izdebski, *Historia administracji*, Warszawa 2001, s. 25.

⁶⁶⁹ Z nowszych prac por. np. B. Herencia, *L'optimum gouvernemental des physiocrates: despotisme légal ou despotisme légitime?* «Revue de philosophie économique» 2013, nr 2, s. 124-149.

⁶⁷⁰ M. Borucka-Arctowa, *Prawo natury jako ideologia antyfeudalna*, Warszawa 1957, s. 111-114.

⁶⁷¹ H. Izdebski, *Historia administracji...*, s. 28; J. Bartyzel, *W gąszczu liberalizmów. Próba periodyzacji i klasyfikacji*, Lublin 2004, s. 108.

jeśli jest dobrze administrowane. Istniały narody bogacące się za monarchii absolutnej, istniały też rujnowane przez rządy ludowe. Jeśli nawet wolność polityczna bardziej sprzyja rozwojowi bogactw, to jedynie pośrednio, tak samo jak korzystniejsza jest dla oświaty. Nic tedy dziwnego, że gdy się pomiesza zasady dobrych rządów z zasadami wzrostu bogactw, czy to publicznych, czy prywatnych, zaciemnia się wyrażaną myśl, zamiast ją rozjaśniać⁶⁷². Zwolenników tego typu technokratycznych poglądów, charakterystycznych dla francuskiej tradycji administracyjnej zakorzenionej w całkowicie przeciwnym liberalizmowi bonapartyzmie, nie brakuje, jak wiadomo, również we współczesnej debacie publicznej. Tymczasem klasyczna szkoła ekonomii Adama Smitha i wywodzący się z niej cały szereg myślicieli liberalnych, optując za koncepcją państwa „nocnego stróża”, pojmowała wolność w sposób integralny. Najpełniejszym wyrazicielem tego stanowiska był, jak wiadomo, Benjamin Constant de Rebecque, dla którego wolność miała wymiar prymatu jednostki nad władzą, swobód gospodarczych systemu reprezentacji i wynikających z tego szerokich swobód w sferze indywidualnej i publicznej, co nadaje wolnościowy charakter całej ludzkiej egzystencji⁶⁷³. Hołdując przede wszystkim indywidualizmowi, utylitaryzmowi i wolnej konkurencji, a sprzeciwiając się etatyzmowi, klasycy liberalni uznawali naturalne prawo najbardziej aktywnych, „społecznie użytecznych” do gromadzenia majątku i wykorzystywania go wedle własnej woli, a także ich nieograniczonej partycypacji politycznej. Założenie o braku równości rozumianej jako identyczność w ramach wspólnoty politycznej nie jest także oczywiście obce myśleniu w kategoriach szkoły klasycznej. Warto przywołać chociażby rozbudowane uzasadnienie hierarchii stanowych pojawiające się, jak wiadomo, u św. Tomasza. Hervada porusza w kontekście pojęcia sprawiedliwości dystrybtywnej problem tzw.

⁶⁷² J. B. Say, *Traktat o ekonomii politycznej czyli prosty wykład sposobu, w jaki się tworzą, rozdzielają i spożywają bogactwa*, tłum. W. Giełżyński, S. Czernecki, Warszawa 1960, s. 21.

⁶⁷³ Por. zwłaszcza: A. Bosiacki, *Wstęp*, [w:] B. Constant, *O monarchii konstytucyjnej i rękojmiach publicznych*, przeł. W. Niemojowski, red. nauk. i wstęp A. Bosiacki, Warszawa 2015, s. 7; A. Bosiacki, *Polski klasyczny liberalizm. O recepcji liberalizmu w polskiej myśli politycznej pierwszej połowy XIX w.*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2016, vol. XXV, 3, s. 113.

długu zbiorowości wobec jednostki. Dowodzi on, zgodnie z klasycznym paradygmatem dobra wspólnego, że działanie społeczeństwa znajduje swą miarę lub porządek w jakimś celu i on właśnie wyznacza relacje członków ze zbiorowością. Zatem pozycja każdego z członków względem wspólnego celu określa to, co należy mu zapewnić – wyznacza ją zróżnicowana forma oraz intensywność uczestnictwa w zbiorowym celu. Zdaniem Hervady, odmiennej formie i intensywności uczestnictwa w zbiorowym celu odpowiada odmienny stopień udziału we wspólnych dobrach i obciążeniach. Sprawiedliwym jest zatem, aby ten, kto przyczynia się bardziej dla dobra zbiorowości, otrzymywał więcej. Zysk z kapitału – egzemplifikuje – powinien być rozdzielany proporcjonalnie do wkładu wniesionego przez akcjonariusza. Sprawiedliwie ten, kto pracuje więcej, powinien otrzymywać wyższe wynagrodzenie⁶⁷⁴. Klasyczni liberałowie, wychodząc mimo wszystko z założenia indywidualizmu, poprzestają jednak na czysto formalnym rozumieniu sprawiedliwości, sprzeciwiając się dystrybucji, jako niesprawiedliwej. Egalitaryzm w tym stanowisku wyczerpuje się na uznaniu jednakowych przyrodzonych uprawnień każdej jednostki, w tym do wolności politycznej i do własności, a także domagania się jednakowych możliwości ich realizacji i ochrony (*égalité de droit*)⁶⁷⁵. Naturalny ład gospodarczy nie funkcjonuje zatem w optyce dobra wspólnego, jak twierdziła klasyczna szkoła jusnaturalizmu, lecz jest – zgodnie z popularnym określeniem von Hayeka – ładem „spontanycznym” (*self-generating order, spontaneous order*) ludzkiej aktywności, kierowanym przez „niewidzialną rękę rynku”⁶⁷⁶. Sprawiedliwe urządzenia społeczne powinny być w rezultacie oparte na bezstronności i równości szans (*justice as fairness*), jak pisał z kolei współczesny klasyk liberalizmu John Rawls⁶⁷⁷. Hervada trafnie opisuje to „mieszkańskie” – jak sam pisze – rozumienie sprawiedliwości, krytykując je z perspektywy założeń szkoły klasycznej. „Sprawiedliwość, definiowana jako cnota

⁶⁷⁴ J. Hervada, *Wprowadzenie...*, s. 47-50.

⁶⁷⁵ F.A. von Hayek, *Konstytucja wolności*, tłum. J. Stawiński, Warszawa 2012, s. 198.

⁶⁷⁶ F.A. von Hayek, *Law, legislation and liberty : a new statement of the liberal principles of justice and political economy. Vol. 1, Rules and order*, Chicago 1973, s. 8-54.

⁶⁷⁷ H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 63-64.

gwarantowania każdemu jego prawa, nie może być uważana za cnotę przyznania każdemu jego prawa podmiotowego, gdyż zmienia to treść definicji, w której czyjeś prawo to czyjaś rzecz. Zmiana w definicji – która pojawiła się przede wszystkim z początkiem nowożytnej nauki prawa naturalnego – nie jest, jak można by sądzić, obojętna. Jeżeli, na przykład, każdemu człowiekowi przyznałoby się prawo do pożywienia, oznaczałoby to – zgodnie z zakładanym pojęciem sprawiedliwości jako gwarantowania każdemu jego praw podmiotowych – że sprawiedliwe wobec wszystkich będzie przyznanie im uprawnienia do otrzymywania pokarmu. Przyznałoby się uprawnienie, ale nie zagwarantowałoby się pożywienia. To indywidualistyczna i liberalna teoria sprawiedliwości, oparta na egoistycznej koncepcji społeczeństwa” – pisze hiszpański teoretyk⁶⁷⁸.

Odnosząc się już ściśle do kwestii regulacji ustroju gospodarczego, warto wspomnieć przynajmniej dwie kwestie związane z oddziaływaniem nowożytnej szkoły prawa natury i wyrosłej zeń myśli wolnościowej, mające znaczenie dla kształtowania się publicznego prawa gospodarczego na Kontynencie. Po pierwsze, była to kodyfikacja prawa, symbolizowana do dzisiaj przez Kodeks Napoleona, odwołująca się do idei stworzenia kompletnego systemu prawa pozytywnego na bazie uniwersalnych, rozumnych praw natury i uniwersalnej słuszności. Celem było oczywiście zagwarantowanie pewności i stabilności prawa, tak bardzo potrzebnych gospodarce kapitalistycznej⁶⁷⁹. Kodeksy sankcjonowały zatem w całej Europie szczegółowe instytucje prawa prywatnego, zwłaszcza zobowiązań, przeniknięte ideą autonomii woli i równości stron, oczywiście niekiedy dopiero stopniowo uwalniane spod starych „patriarchalnych” wyobrażeń o funkcjonowaniu jednostki w obrocie prawnym⁶⁸⁰. Hervada pisze w tym kontekście, że paradoksalnie racjonalistyczna nauka prawa naturalnego nosiła załączek pozytywistycznej koncepcji

⁶⁷⁸ J. Hervada, *Wprowadzenie...*, s. 31.

⁶⁷⁹ K. Sójka-Zielińska, *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008, s. 29. Por. także np. W. Wołodkiewicz, *Prawoznawstwo w poglądach i ujęciu encyklopedystów*, Warszawa 1990, s. 30 i n.

⁶⁸⁰ Por np. K. Sójka-Zielińska, *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009, s. 179 i n.; J.L. Halpérin, *Le droit privé de la Révolution: héritage législatif et héritage idéologique*, «Annales historiques de la Révolution Française» 2002, nr 328, s. 2-3; J. Baszkiewicz, *Wolność, równość, własność. Rewolucje burżuazyjne*, Warszawa 1981, s. 258-259.

prawa, ponieważ zakładała *de facto*, że prawo natury zacznie oddziaływać na społeczeństwo dopiero po wpisaniu jego zasad do ustawodawstwa i w ten sposób niezmiennie będzie regulować życie narodów w sposób racjonalny. Prawo natury stało się, zdaniem hiszpańskiego teoretyka, bardziej ideałem prawa, dyrektywą wykładni, niż systemem normatywnym obowiązującym *hic et nunc*⁶⁸¹. Symptomatyczny jest zresztą przykład wspomnianego *Code civil*, z którego po kilku latach obowiązywania Rada Stanu usunęła tytuł wstępny potwierdzający zasady prawa naturalnego, ponieważ uważała go za zbędny w kodeksie prawa pozytywnego⁶⁸².

Poza zjawiskiem kodyfikacji warto podkreślić znaczenie koncepcji państwa prawnego, także recypowanej, jak wiadomo, do obecnej Konstytucji RP. Zdaniem Carla Schmitta, znanego krytyka „mieszczańskiej” demokracji, jest ono „[...] przeciwieństwem [...] państwa policyjnego, opiekuńczego czy każdej innej jego formy, która ogranicza się do utrzymania porządku prawnego. Przy tym pod pojęciem porządku prawnego rozumie się mieszczański porządek prawny, który opiera się na własności prywatnej i wolności osobistej i w którym państwo traktuje się jako wyposażonego w broń gwaranta tego mieszczańskiego porządku, spokoju i bezpieczeństwa⁶⁸³”. Bez wątplenia państwo prawne, jak wiadomo po raz pierwszy skonceptualizowane przez niemieckiego liberała Roberta von Mohla⁶⁸⁴, choć antycypowane przykładowo w myśli Immanuela Kanta⁶⁸⁵, chroni zatem liczne prawa i wartości istotne

⁶⁸¹ J. Hervada, *Historia...*, s. 168-169.

⁶⁸² B. Lewaszkiewicz-Petrykowska, *Współczesne prawo cywilne a Code civil Napoleona jako dziedzictwo wielowiekowej kultury prawnej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, T. LVII, z. 2, s. 122.

⁶⁸³ C. Schmitt, *Nauka o konstytucji*, tłum. M. Kurowska, R. Marszałek, Warszawa 2013, s. 225. W innym miejscu teoretyk decyzjonizmu z wyraźną niechęcią pisze, że istotą koncepcji państwa prawnego „nie jest najpierw władza i chwała państwa, nie *gloire* zgodnie z ujęciem Monteskiusza, lecz *liberté*, ochrona obywatela przed nadużyciami władzy państwowej (s. 219).

⁶⁸⁴ A. Bosiacki, *Wstęp*, [w:] R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*. T. 1-2, tłum. A. Białecki; przekł. uwspółcześnił, wstępem i przypisami opatrzył A. Bosiacki, Warszawa 2003, s. XIII.

⁶⁸⁵ J. Woleński, *O państwie prawa: uwagi filozofa*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, T. LXIV, z. 2, s. 11; A. Dziadzio, *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, T. LVII, z. 1, s. 179-180.

z punktu widzenia ustroju gospodarczego. Można wśród nich wymienić, ograniczając się jedynie do kwestii podstawowych, równość wobec prawa, wolność czynienia wszystkiego, co nie jest prawnie zabronione, zasadę pewności prawa, zaufania obywatela do państwa i ochrony praw słusznie nabytych, prawo zakładania dobrowolnych stowarzyszeń i innych struktur, także gospodarczych, mających na celu dążenie do nieprzeciwnych prawu i nieszkodliwych ogółowi przedsięwzięć, czy wreszcie zasadę legalizmu zobowiązującą władze publiczne do działania na podstawie i w granicach prawa⁶⁸⁶. Należy przy tym zaznaczyć, że koncepcja *Rechtsstaat* już w swym pierwotnym wydaniu odchodziła od wolnościowej ortodoksji. Kant, określając w słynnej formule państwo jako wspólnotę obywateli poddaną prawu, podkreślił racjonalny charakter systemu prawnego i władzy publicznej. Prawo miało być gwarantem jednakowych dla wszystkich wolności obywatelskich, a więc realizując normy, równoważyć swobody jednostkowe i interes ogółu, eliminując samowolę⁶⁸⁷. W tym kontekście sam von Mohl zauważał, orbitując blisko niezbyt związanej z klasycznym liberalizmem zasady subsydiarności, że państwo prawne ma wspierać obywateli w wypełnianiu racjonalnych, dozwolonych prawnie celów życiowych, gdy „siły prywatne”, na przykład struktury społeczeństwa obywatelskiego, nie są w stanie samodzielnie się z nimi uporać⁶⁸⁸. Blisko już stąd do koncepcji społecznego państwa prawnego autorstwa Lorenza von Steina, która aksjologicznie wiąże się bardziej z rozwijającym się już za życia autora „Encyklopedii umiejętności politycznych” liberalizmem socjalnym, a wpłynęła na kształtowanie się „laickiego” solidaryzmu⁶⁸⁹.

3. Jak już na wstępie wzmiankowano, aksjologicznych podstaw polskiego i unijnego systemu prawa publicznego gospodarczego poszukuje się przede wszystkim w doktrynie

⁶⁸⁶ Por. np. A. Bosiacki, *Wstęp...*, s. XXXIV; H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 219; J. Woleński, *O państwie prawa...*, s. 15, 21.

⁶⁸⁷ J. Woleński, *O państwie prawa...*, s. 12.

⁶⁸⁸ P. Lesiński, *O racjonalności państwa prawnego w myśli Roberta von Mohla*, „*Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G*”. 2019, Vol. LXVI, s. 201.

⁶⁸⁹ H. Izdebski, *Historia myśli...*, s. 240-241.

społecznej gospodarki rynkowej⁶⁹⁰. Bezpośrednio stanowi o tym, jak wiadomo, art. 20 Konstytucji, zgodnie z którym „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”, choć bez wątplenia można wskazać dużo więcej norm konstytucyjnych nawiązujących do omawianej doktryny⁶⁹¹. Z kolei art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej stanowi, że „[...] Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą jest zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska. [...]”. Przypomnijmy, że niemieccy ordoliberalowie, architekci omawianej koncepcji⁶⁹², aktywnie działali już w Republice Weimarskiej jako tzw. „koło fryburskie”, a podczas skrajnie etatystycznych rządów nazistowskich udali się na emigrację. Okres największego oddziaływania ordoliberalów przypadł, jak wiadomo, na okres powojenny, kiedy nastąpiła recepcja wielu elementów społecznej gospodarki rynkowej w sferze polityki gospodarczej Niemiec Zachodnich za sprawą wywodzących się z „koła fryburskiego” działaczy rządzącej długie lata CDU – kanclerza Ludwiga Erharda i wiceministra gospodarki Alfreda Müllera-Armacka⁶⁹³.

Krytykowali oni dominujący w XIX w. i na początku XX w. „nieokielznany gospodarczo i politycznie” liberalizm

⁶⁹⁰ Dalsze rozważania nt. doktryny społecznej gospodarki rynkowej będą częściowo oparte na ustaleniach poczynionych w tekście D. Mańki, *Z problematyki statusu prawnego polskich organów regulacyjnych: uwagi doktrynalne i prawno-porównawcze*, „Studia Iuridica” 2018, T. 77.

⁶⁹¹ Np. Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo...*, s. 84.

⁶⁹² Por. np. A. Adamczyk, *Definicja i istota koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] R. W. Włodarczyk (red.), *Społeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 2010, s. 17; R. Skarzyński, *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa. Główne idee polityczne ordoliberalizmu*, Warszawa 1994, s. 143 i n.; H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne: fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017, s. 260 i n.; A. Powalowski, *Społeczna gospodarka rynkowa w prawie polskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 1, s. 52; L. Garlicki, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005, s. 6.

⁶⁹³ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 261-262.

gospodarczy, który „wykolejał ludzi i prowadził do rujnującej eksploatacji jednych przez drugich”, co z kolei rodziło konflikty społeczne i groźbę przejęcia władzy przez kolektywizm⁶⁹⁴. Państwo prawne zapewniało tylko iluzoryczną, ich zdaniem, równość szans. Ordoliberalowie postulowali przywrócenie, pojawiającej się w głównych tradycjach prawnonaturalnych, idei *ordo*, czyli – w ich rozumieniu – harmonijnego ładu społeczno-gospodarczego zaburzonego przez leseferyzm, poprzez dopuszczenie „porządkującej” ingerencji państwa w funkcjonowanie gospodarki rynkowej⁶⁹⁵. Uważa się, że w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej państwo jest już nie tylko arbitrem czy „nocnym stróżem”, lecz również podmiotem aktywnie ingerującym w gospodarkę czy współuczestniczącym w procesach ekonomicznych, a także jest pojmowane jako podmiot wchodzący w rolę obrońcy czy rzecznika dobra ogólnego, który przeciwstawia się partykularnym interesom i nie poprzestając na organizacji ładu gospodarczego, ma dalej idące cele. Zwraca się przy tym uwagę na zachowanie przez państwo równowagi między mechanizmami rynkowymi a realizacją celów społecznych, które przez „niewidzialną rękę” zaspokojone zostać nie mogą⁶⁹⁶. O ile wolny rynek miał gwarantować wzrost wydajności, niezbędny warunek wzrostu zamożności i dobrobytu, o tyle socjalna działalność państwa powinna zapewnić możliwość godnego życia każdemu człowiekowi – władza publiczna ma być subsydiarna względem gospodarki, ma ogniskować na włączanie słabszych grup społeczeństwa w procesy rynkowe oraz przysposabianie ich do sprostania tym mechanizmom tak, aby nie dopuszczać do zjawiska „wykluczenia społecznego” i jego niekorzystnych,

⁶⁹⁴ T. Włudyka, *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa w Niemczech*, Warszawa 2013, s. 105-108; A. Rzegocki, *Ordoliberalizm*, [w:] K. Chojnicka, M. Jaskólski (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, t. IV, Warszawa 2009, s. 437-438.

⁶⁹⁵ L. Garlicki, *Komentarz do art. 20 Konstytucji RP*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja...*, s. 6; R. Illnicz, *Normatywny sens pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” w Konstytucji RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, t. 7, z. 4, s. 163-164.

⁶⁹⁶ T. Długosz, *Społeczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 1, s. 19, i powołana tam literatura; M. Biliński, A. Żurawik, *Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*. Tom 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 463.

zarówno dla gospodarki, jak i dla państwa, następstw⁶⁹⁷. Stąd po jej stronie leżą m.in. takie holistyczne obowiązki jak stworzenie sprawnego systemu cen opartego na wolnej konkurencji, zapewnienie stabilnej waluty, otwarcie rynków po stronie podaży i popytu, a przede wszystkim, zgodna i z „ortodoksyjnym” liberalizmem klasycznym, stałość polityki gospodarczej⁶⁹⁸. Co istotne, w przeciwieństwie do niektórych klasycznych liberałów, protagoniści omawianej doktryny traktowali demokrację i gospodarkę rynkową jako logicznie nierozłączną całość – bez podstawowych wolności politycznych nie widzieli szans na budowę rzeczywistego dobrobytu⁶⁹⁹.

Przedstawiciele szkoły fryburskiej twierdzili, że dla kapitalizmu szkodliwe są wszelkie procesy koncentracji, dotyczące zwłaszcza władzy i własności. Im bardziej te ostatnie byłyby rozproszone, tym bliżej do ordoliberalnego modelu idealnego ładu społecznego, gdyż nie ma sił zdolnych samodzielnie zmonopolizować rynek⁷⁰⁰. Monopol bowiem uosabia prywatną władzę gospodarczą⁷⁰¹. W tym kontekście określa się zasadę wolnej konkurencji mianem dogmatu społecznej gospodarki rynkowej⁷⁰². Jako konkurencyjny przedstawiano rynek, na którym, po pierwsze, działałoby wiele podmiotów, zarówno po stronie producentów, jak i konsumentów, przy czym żaden nie mógłby uzyskać wpływu na ceny, oraz po drugie, konkurencja odbywałaby się zgodnie z ustalonymi regułami, równymi dla wszystkich uczestników⁷⁰³. Paradygmat społecznej gospodarki rynkowej pryncypialnie odrzuca zatem, jak wskazuje Adam Szafranski, wszelki partykularyzm ustawodawstwa gospodarczego, uwikłanie w doraźne okoliczności, dostrzeganie tylko jednej grupy

⁶⁹⁷ C. Banasiński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 45; E. Mączyńska, *Spoleczna gospodarka rynkowa. Pleonazm czy użyteczna w praktyce koncepcja?* „Ekonomia i Prawo” 2006, nr 2, s. 82.

⁶⁹⁸ W. Eucken, *Podstawy polityki gospodarczej*, tłum. J. Kałużny, Poznań 2005, s. 295-330.

⁶⁹⁹ T. Przybyciński, *Wolność...*, s. 187; E. Kundera, *Koncepcje...*, s. 87.

⁷⁰⁰ R. Skarzyński, *Państwo i społeczna gospodarka...*, s. 116.

⁷⁰¹ R. Molski, *Konkurencja jako element społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] J. Ciapała, A. Rost (red.), *Wokół konstytucji i zdrowego rozsądku. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, Szczecin–Jarocin 2011, s. 28.

⁷⁰² T. Włudyka, *Ordoliberalizm...*, s. 138. O kluczowej roli wolnej konkurencji w społecznej gospodarce rynkowej, por. także C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2007, s. 35-36.

⁷⁰³ T. Włudyka, *Ordoliberalizm...*, s. 136.

interesów bez podejścia holistycznego, ujmującego całość danego zagadnienia⁷⁰⁴. Wśród teoretyków ordoliberalizmu aspekt ten podkreślał zwłaszcza Eucken, widzący w działaniach różnorodnych grup nacisku czynnik osłabienia, a nawet rozpadu wspólnoty politycznej. Tymczasem dzięki konkurencji wolność jednej osoby jest ograniczana przez sferę wolności innego człowieka⁷⁰⁵. Stąd centralnym aspektem działalności państwa w zakresie kształtowania ładu gospodarczego jest polityka ochrony wolnej konkurencji, służąca zwalczaniu wszelkiego rodzaju monopoli kreowanych przez gospodarkę rynkową⁷⁰⁶. Za punkt wyjścia przyjąć należy odpowiednią legislację tworzącą ramy szeroko rozumianej regulacji⁷⁰⁷ i reglamentacji sektorów szczególnie wrażliwych na zakłócenia równowagi rynkowej. Tutaj państwo ordoliberalów, przyznając różnorakie koncesje, ustalając pewne poziomy cen (taryf), wydając „wytyczne” wraca poniekąd do absolutystycznego prawa policji, z tym, że oczywiście intencją nie jest tu etatystyczne dławienie organicznych struktur „pozarządowej” przedsiębiorczości, lecz, jak u klasyków, „rozsądna troska o dobro wspólne”. Na płaszczyźnie stosowania prawa zwolennicy ordoliberalizmu postulowali powołanie do życia instytucji specjalnej policji rynkowej bądź urzędu antymonopolowego, organizowanych i finansowanych przez państwo, bezpośrednio nadzorujących przestrzeganie właściwych zasad gry rynkowej i ograniczających zjawisko koncentracji⁷⁰⁸. Efektem państwowej interwencji prokonkurencyjnej ma być z jednej strony zapewnienie ochrony interesów konsumenckich,

⁷⁰⁴ A. Szafrński, *Znaczenie dobra wspólnego dla oceny i interpretacji przepisów publicznego prawa gospodarczego*, [w:] P. Dardziński, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki, *Prawo naturalne – natura prawa*, Warszawa 2011, s. 105.

⁷⁰⁵ T. Przybyciński, *Wolność w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 249, s. 185.

⁷⁰⁶ M. Dahl, *Polska i niemiecka polityka konkurencji w świetle teorii ordoliberalizmu i koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Myśl Ekonomiczna i Polityczna” 2013, nr 3, s. 69.

⁷⁰⁷ Problematyka „regulacji” określonych dziedzin życia gospodarczego wiąże się również z oddziaływaniem technokratycznych koncepcji New Public Management, postulujących rozdzielenie aktywności politycznej (planowania i podejmowania decyzji strategicznych) od zarządzania operacyjnego (realizacji polityk publicznych) czy tworzenie quasi-rynków usług publicznych, por. D. Mańka, *Z problematyki...*, s. 75 i przytoczona tam literatura.

⁷⁰⁸ M. Dahl, *Polska i niemiecka polityka...*, s. 81.

a z drugiej gwarancja indywidualnej wolności gospodarowania⁷⁰⁹. Dla ochrony przed zakłócającymi ład rynkowy lobby konieczną ścieżkę stanowi wypracowywanie rozwiązań gospodarczych na drodze otwartego dialogu poszczególnych interesariuszy. Głównym animatorem mechanizmów konsultacyjnych musi być oczywiście państwo stojące na straży *ordo*.

Architekci analizowanej doktryny szczególnie podkreślali wartość własności prywatnej dla optymalnego ich zdaniem ustroju gospodarczego, przy czym instytucji tej nadawali szczególną specyfikę, niewiele w gruncie rzeczy związaną z liberalnym wzorem. Alfred Müller-Armack głosił na przykład, że „zasada prywatnej własności i wolności rynku musi być połączona z zasadą społecznej sprawiedliwości, czy też społecznego wyrównania”⁷¹⁰. Widać więc wyraźne nawiązanie do klasycznej koncepcji sprawiedliwości wyrównawczej, której ordoliberalowie przydali szereg praktycznych instrumentów, od afirmacji systemu zabezpieczenia społecznego, poprzez progresję podatkową, aż po regulację płacy minimalnej, budownictwo mieszkaniowe dla najuboższych⁷¹¹. Krytykowano w tym kontekście postfeudalną wielką własność ziemską, ale także dziewiętnastowiecznych fabrykantów, wzbogaconych dzięki dominacji leseferyzmu i braku jakiegokolwiek „społecznej odpowiedzialności” przedsiębiorców, używając popularnego współcześnie określenia. Prawo do dysponowania własnością mogło być ograniczone wyłącznie na rzecz dobra wspólnego, nigdy na rzecz innych prywatnych właścicieli. Ideałem, podobnie jak dla klasyków jusnaturalizmu, była własność rozproszona. Rüstow i Röpke proponowali na przykład powrót do wiejskich form życia i preferowanie drobnej własności, gwarantującej wolność jej posiadaczom⁷¹². Pierwszy ze wspomnianych teoretyków, wraz z Müller-Armackiem, pod tym kątem krytycznie spoglądał na

⁷⁰⁹ M. Błachucki, R. Stankiewicz, *Polityka konkurencji w dobie kryzysu gospodarczego – prawne aspekty problematyki*, „Equilibrium” 2010, nr 1, s. 79; R. Molski, *Konkurencja jako element społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] J. Ciapała, A. Rost (red.), *Wokół konstytucji...*, s. 158.

⁷¹⁰ Za B. Fiedor: *Ekologiczny wymiar rozwoju trwałego a koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] P. Pysz, A. Grabska, M. Moszyński (red.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, Warszawa 2014, s. 219.

⁷¹¹ Np. E. Kundera, *Koncepcje społecznej gospodarki rynkowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 2015, T. CIII, s. 89.

⁷¹² R. Skarzyński, *Państwo...*, s. 109.

stworzone przez rewolucję przemysłową społeczeństwo masowe pozbawione elit i wewnątrznie skrajnie homogeniczne. Ich zdaniem przeważały tam jednostki bez własności i samodzielności, które tworzyły tłum wielce podatny na wszelkiego rodzaju nurty populistyczne, gdyż pozbawiony między innymi własności oraz wartości duchowych⁷¹³. Nowy ustrój gospodarczy nie miał być w rezultacie, jak twierdził Walter Eucken, ani rynkowy – w rozumieniu chociażby von Hayeka czy Misesa – ani centralnie sterowany, lecz „własnościowy” (*Eigenwirtschaft*)⁷¹⁴. Własność miała ulec upowszechnieniu, należało zwiększać liczbę drobnych i średnich posiadaczy – rolników, rzemieślników i małych przedsiębiorców⁷¹⁵. Stąd afirmacja klasy średniej, zachęcanie do bogacenia się, gromadzenia oszczędności. Zdaniem Ludwika Erharda etyczna wartość tej grupy sprowadza się do tego, że ludzie, którzy ją tworzą, odpowiedzialnie korzystają z wolności. Liczą na własne siły i chcą się bogacić własną pracą – są odważni i przedsiębiorczy, twierdził niemiecki polityk⁷¹⁶. Dostrzec można tu wyraźne reminiscencje przywoływanej wcześniej arystotelesowskiej idei złotego środka realizowanej w systemie *politei*. Zdaniem Euckena, własność prywatna stanowi nieodzowny warunek zachowania prywatnej sfery wolności, bowiem w systemach, gdzie dominuje kolektywna własność środków produkcji, następuje osłabienie pozycji jednostki w ustroju społecznym⁷¹⁷. Z drugiej strony teoretycy społecznej gospodarki rynkowej opowiadali się równolegle za utrzymaniem znaczącej własności publicznej, w strategicznych dla wspólnoty politycznej obszarach. Eucken na przykład pisał o koniecznym państwowym komponencie w sektorze bankowym, energetyce i przemyśle wydobywczym, tym niemniej bezwzględnie podporządkowanym warunkom konkurencji rynkowej na gruncie działalności operacyjnej. Kształtowane przez rynek ceny nie

⁷¹³ K. Kamińska, *Ordoliberalizm i keynesizm – dwie sprzeczne koncepcje w polityce gospodarczej powojennych Niemiec*, Warszawa 2018, s. 35.

⁷¹⁴ K. Kamińska, *Ordoliberalizm...*, s. 25.

⁷¹⁵ A. Grabowski, *Ordoliberalna kategoria własności na przykładzie poglądów Waltera Euckena i Wilhelma Röpkego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260, s. 33-34.

⁷¹⁶ L. Erhard, *Dobrobyt dla wszystkich*, tłum. E. Mączyńska et al., Warszawa 2012, s. 18-29. Por. także M. Kubiak, *Ordoliberalizm a koncepcja i praktyka społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Gdańskie” 2012, T. XXXI, s. 385.

⁷¹⁷ K. Kamińska, *Ordoliberalizm...*, s. 57.

mogły ulec zniekształceniu na skutek udzielania tego typu podmiotom pomocy publicznej⁷¹⁸.

Na gruncie normatywnym część idei ordoliberalnych udało się recypować, jak już wspomniano, w systemie prawnym RFN. W 1957 r. uchwalono ustawę przeciwko ograniczaniu konkurencji (*Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen – GWB*), którą uważa się za swoistą „konstytucję” społecznej gospodarki rynkowej, która wprowadziła generalny zakaz działania karteli oraz precyzowała, jakie formy ograniczania konkurencji są dozwolone, a jakie zabronione. Na straży wolnej konkurencji stoją w RFN Federalny Urząd Kartelowy (*Bundeskartellamt*) oraz nadzorująca jego działalność Komisja Monopolowa (*Monopolkommission*)⁷¹⁹. Podobne mechanizmy regulacji prokonkurencyjnej zaczęto wkrótce wprowadzać w poszczególnych sektorach niemieckiej gospodarki o strategicznym, z różnych względów, znaczeniu, takich jak energetyka (ustawa z 1998 r. o wspieraniu gospodarki energetycznej – *Energiewirtschaftsgesetz*) czy ubezpieczenia⁷²⁰.

Odnosząc się do problematyki polskiej transformacji gospodarczej, już w 1990 r. uchwalono ustawę o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów⁷²¹, która powołała do życia Urząd Antymonopolowy, przekształcony na podstawie ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁷²² w funkcjonujący do dzisiaj Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów. Uczynienie społecznej gospodarki rynkowej fundamentem polskiego konstytucyjnego ustroju gospodarczego niejako symbolicznie zamykało pierwszy etap przemian po 1989 r. W sensie normatywnym wyróżnia się kilka ogólnych dyrektyw dla ustawodawcy wynikających z treści art. 20⁷²³. Zgodnie z klasyczną

⁷¹⁸ W. Eucken, *Polityka porządku konkurencji — zasady konstytuujące*, [w:] E. Mączyńska, P. Pysz (red.), *Spółeczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*, Warszawa 2003, s. 77-83; A. Grabowski, *Ordoliberalna...*, s. 30.

⁷¹⁹ M. Dahl, *Polska i niemiecka polityka...*, s. 82-83.

⁷²⁰ T. Władysław, *Ordoliberalizm...*, s. 142-143.

⁷²¹ Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów, tekst jedn. Dz.U. z 1999 r., nr 52, poz. 547.

⁷²² Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r., 798.

⁷²³ A. Szafrński, Z. Szażyk, *Publiczne prawo...*, s. 69.

zasadą umiarkowania chodzi przede wszystkim o unikanie radykalizmu – zakaz powrotu do gospodarki nakazowo-rozdzielczej, ale i równocześnie zakaz absolutyzowania wolnego rynku i radykalnego leseferyzmu (tzw. „dzikiego kapitalizmu”). Konstytucja nakazuje urzeczywistnianie gospodarki rynkowej, korygowanej przez państwo ze względu na potrzeby społeczne, które nie mogą zostać zaspokojone przez rynek. Powołano kolejny specjalny organ regulacyjny, tj. Krajową Radę Radiofonii i Telewizji, która m.in. „stoi na straży interesu publicznego w radiofonii i telewizji”. Następnym etapem rozwoju polityki konkurencji było regulowanie sektorów infrastrukturalnych⁷²⁴. Powstało w ten sposób szereg wyspecjalizowanych agencji i tzw. niezależnych organów administracji, stanowiących instytucjonalne instrumentarium reglamentacyjnej działalności państwa. Jeszcze dłuższą tradycję ma na polskim gruncie uchwalanie, parafrazując Euckena⁷²⁵, swego rodzaju „konstytucji gospodarczych”, czy też „konstytucji przedsiębiorczości”, którym to mianem można określić – zachowując oczywiście odpowiednie proporcje – akty rangi ustawowej określające podstawowy, uniwersalny zakres dotyczący prowadzenia wszystkich rodzajów działalności gospodarczej (zakres przedmiotowy) oraz wprowadzających legalną definicję przedsiębiorcy (aspekt podmiotowy)⁷²⁶. Charakterystyczna jest w tym względzie zarówno wielość tego typu ustaw, jak również ich rosnąca szczegółowość i głębokość regulacji. Za ideał polskich liberałów uchodzi, jak wiadomo, ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (tzw. „Ustawa Wilczka”)⁷²⁷. Po wielokrotnych nowelizacjach zastąpiła ją ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej⁷²⁸. Kolejnym, bardzo już obszernym aktem, była ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁷²⁹. Obecnie, jak wiadomo, obowiązuje, uchwalona wraz z szeregiem innych ustaw i aktów wykonawczych pod hasłem

⁷²⁴ W. Hoff, *Recepcja pojęcia regulacji...*, s. 41.

⁷²⁵ A. Grabowski, *Ordoliberalna...*, s. 29.

⁷²⁶ H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red), *Prawo gospodarcze...*, s. 241.

⁷²⁷ Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324 ze zm.

⁷²⁸ Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178.

⁷²⁹ Dz.U. z 2004 r. nr 173, poz. 1808.

„Konstytucji Biznesu”, ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁷³⁰.

4. Zarysowawszy ogólnie kluczowe z punktu widzenia ustroju gospodarczego współczesnej Polski stanowiska ideowe i aksjologiczne, wypada przejść do próby wstępnego wskazania katalogu praw, obowiązków i dóbr naturalnych istniejących w ramach prawa publicznego gospodarczego, który to katalog będzie stanowił punkt wyjścia do dalszych szczegółowych badań. Określenie „naturalne” odnosi się oczywiście – zgodnie z przywoływaną na wstępie definicją Hervady – do praw wynikających z samego ontologicznego statusu osoby ludzkiej⁷³¹. Innymi słowy prawo naturalne to „każde dobro należne człowiekowi ze względu na ludzką naturę”, a prawem naturalnym będzie każda sytuacja, w której dług i odpowiadające mu roszczenie nie pochodzą od woli człowieka, lecz z samej jego natury⁷³². Jest to bez wątpienia podejście bliskie personalizmowi i społecznej nauce kościoła katolickiego, które koresponduje w gruncie rzeczy z konstrukcją funkcjonującą w polskiej konstytucji⁷³³. „Przyrodzona i niezbywalna godność człowieka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona jest obowiązkiem władz publicznych” – głosi, jak wiadomo, artykuł 30 Konstytucji RP.

Hiszpański teoretyk, którego perspektywa stanowi matrycę niniejszych rozważań, klasyfikował prawa naturalne na pierwotne i wtórne⁷³⁴. Prawami naturalnymi pierwotnymi określił „prawa, które wywodzą się z samej natury ludzkiej, i dlatego są właściwe wszystkim ludziom na każdym etapie historii ludzkości”. Dobrami stanowiącymi pierwotne prawa naturalne dla Hervady są: a) dobra składające się na istotę człowieka, jego zdolności i skłonności; b) działania zmierzające do osiągnięcia naturalnych celów człowieka, a także c) dobra stanowiące

⁷³⁰ Dz.U. z 2018 r. poz. 646.

⁷³¹ J. Hervada, *Wprowadzenie...*, s. 53-54, 72. Jak wiadomo do pewnego stopnia analogicznie Finnis pisze o „oczywistych”, tj. niedowodliwych dobrach podstawowych. Por. J. Finnis, *Prawo naturalne...*, s. 69 i n.

⁷³² J. Hervada, *Wprowadzenie...*, s. 85.

⁷³³ Por. np. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 339-342 i przytoczona tam literatura; H. Izdebski, *Doktryny...*, s. 164-167.

⁷³⁴ J. Hervada, *Wprowadzenie...*, s. 82-83.

przedmiot tych działań⁷³⁵. Prawa pierwotne podzielił dalej Hervada na główne i pochodne⁷³⁶. Głównymi prawami naturalnymi (pierwotnymi) nazywał prawa, które „odnoszą się do podstawowych dóbr przynależnych naturze ludzkiej i które odpowiadają jej podstawowym skłonnościom”, zaś pochodnymi prawami naturalnymi (pierwotnymi) „uboczne formy i przejawy praw pierwotnych”. Prawa wtórne zaś, zdaniem analizowanego autora, „wynikają z natury ludzkiej odniesionej do sytuacji stworzonych przez człowieka”. Tytuł jak i zasięg ostatniej kategorii praw może ulec zmianie ze względu na zmienność tworzonej przez człowieka sytuacji historycznej. Zdaniem hiszpańskiego myśliciela prawa pierwotne są stałe i niezmiennne, a prawa wtórne podlegają zmianom co do zakresu, gdyż w dużej mierze zależą od warunków historycznych i rozwoju społecznego. „Przykładowo – pisze Hervada – zarówno prawo do życia, jak i pochodne od niego prawo do poddania się leczeniu, by je utrzymać, to prawa pierwotne; prawo do obrony koniecznej natomiast ma charakter wtórny, gdyż z natury człowieka wynika pokój między ludźmi, nie zaś niesprawiedliwy zamach na czyjeś życie powodowany ludzką wolą: skutek zamachu dokonanego przez człowieka powstaje prawo do obrony koniecznej jako wtórny przejaw prawa do życia. Gdy ludzkość zaczęła prowadzić wojny, pojawiły się w ich kontekście pewne wtórne prawa naturalne. Istnieje wiele innych sytuacji stworzonych przez człowieka, z których wynika taki rodzaj praw naturalnych”⁷³⁷. Należy na marginesie zaznaczyć, że biorąc pod uwagę mnogość stanowisk dotyczących prawa natury i praw naturalnych pojawiających się w dziejach myśli prawnej, przedstawione egzemplifikacje trudno oczywiście uznać za bezsporne i obiektywne. O ile podstawowy charakter prawa do życia nie budzi kontrowersji, to na przykład twierdzenie, że „z natury człowieka wynika pokój między ludźmi” musi prowokować zastrzeżenia, nie tylko w świetle wpływowych poglądów Hobbesa, ale także chociażby wielu przedstawicieli tradycji konserwatywnej (np. teokracji) czy chrześcijańskich doktryn społecznych. Tym niemniej, na potrzeby problematyki niniejszych rozważań, metoda identyfikacji poszczególnych

⁷³⁵ J. Hervada, *Wprowadzenie...*, s. 85.

⁷³⁶ J. Hervada, *Wprowadzenie...*, s. 84.

⁷³⁷ J. Hervada, *Wprowadzenie...*, s. 83.

praw i dóbr naturalnych w ramach określonej gałęzi prawa (pozytywnego) wydaje się jak najbardziej użyteczna i możliwa do zastosowania.

Na czele zatem praw „pierwotnych” można z pewnością wymienić prawo każdego człowieka do życia. W kontekście ustroju gospodarczego jako pochodne od prawa do życia można określić prawo do pracy obejmujące, jak się wydaje, nie tylko możliwość zdobywania środków podstawowego utrzymania, lecz również prawo do zdobywania pracą środków niezbędnych do samorozwoju jako osoby. Św. Jan Paweł II w encyklice *Laborem exercens* wskazuje, że proces pracy ma „służyć urzeczywistnianiu się [...] człowieczeństwa, spełnianiu osobowego powołania, które jest mu [człowiekowi] właściwe z racji samegoż człowieczeństwa” (pkt 6). Każdy ma ponadto prawo do godnych osoby ludzkiej warunków życia. Stąd m.in. uzasadnienie idei zabezpieczenia społecznego i szeregu mechanizmów redystrybucji własności służących, przynajmniej w swych ogólnych założeniach, eliminacji ubóstwa i wyrównywaniu szans. Próbując zidentyfikować prawa wtórne, warto wspomnieć, że współcześnie godne życie jednostki, a w konsekwencji całych społeczeństw, nie jest faktycznie możliwe bez niezakłóconego dostępu do „strategicznych” dóbr, takich jak energia czy bieżąca i pitna woda. Bez ich zapewnienia człowiek współczesny nie może prawidłowo funkcjonować. Zdaniem Adama Szafrąńskiego „energia i surowce, do których istnienia każdy jest przyzwyczajony i traktuje je jak coś oczywistego, nie tylko wyznaczają komfort życia współczesnego człowieka cywilizacji zachodniej, ale przede wszystkim wydają się być wręcz warunkiem jego egzystencji, by wspomnieć choćby o ogrzewaniu, transporcie i warsztatach ludzkiej pracy, które bez energii elektrycznej nie są w stanie funkcjonować. Energia i surowce niezbędne do jej produkcji stanowią więc dobra powszechne. Zagwarantowanie dostępu do nich jest nieodzowne, zarówno dla polityki, jak i prawa stało się zagadnieniem kluczowym”⁷³⁸. Podobnie można wskazać na prawo do życia w czystym środowisku, które podnoszone jest współcześnie przez różne nurty sceny ideowej jako odpowiedź na

⁷³⁸ A. Szafrąński, *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014, s. 140-143.

szeroko rozumianą degradację przyrody będącą efektem gwałtownego rozwoju gospodarki rynkowej w XIX i XX w.⁷³⁹. Niezróżnialnie łączy się ono z ideą zrównoważonego rozwoju, wyrażoną m.in. w art. 5 Konstytucji RP.

Kolejnym prawem o charakterze pierwotnym będzie wolność jednostki, z punktu widzenia prawa publicznego gospodarczego ujmowana przede wszystkim jako wiązka uprawnień podmiotowych (tzw. wolność gospodarcza). Obejmuje ona m.in. wolność prowadzenia działalności gospodarczej, wolność wyboru zawodu czy wolność pracy, które pozwalają człowiekowi na indywidualne zaspokajanie swoich potrzeb i rozwój własnej osobowości. Takie ujęcie bliskie jest, jak się skazuje, nurtom liberalnym⁷⁴⁰. Szczególnie istotne znaczenie we współczesnym systemie ekonomicznym ma swoboda działalności gospodarczej, czyli każde zarobkowe świadczenie usług lub produkcja dóbr przysługujące bez wyjątku wszystkim osobom fizycznym⁷⁴¹. Jak wiadomo, art. 22 Konstytucji RP dopuszcza jej ograniczenie jedynie w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Pochodną od wolności gospodarczej jest umożliwiająca praktyczną jej realizację swoboda umów. Rozwój społeczny systemów rynkowych w ostatnich dwóch stuleciach, przede wszystkim w kręgu zachodniej kultury prawnej, doprowadził do powstania szeregu praw wtórnych dotyczących swobody gospodarczej wynikających z potrzeby ochrony uczestników przed nieuczciwymi praktykami. Ponieważ wolność działalności na rynku przysługuje każdemu jednakowo, konieczne jest, na co wskazywali szeroko przytaczani wcześniej ordoliberalowie, wprowadzanie mechanizmów ochrony konkurencji. Z drugiej strony wolne decyzje gospodarcze to decyzje świadome. Stąd

⁷³⁹ Por. np. głośna ostatnio uchwała SN z dnia 28 maja 2021 r. sygn. akt III CZP 27/20 rozpatrująca prawo do życia w czystym środowisku z perspektywy dóbr osobistych. Na gruncie teorii praw człowieka prawo do czystego środowiska zalicza się tradycyjnie od kilkudziesięciu już lat do tzw. praw trzeciej generacji. Por. np. E. Riedel, *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzeczywistniania praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990, z. 3-4, s. 118; H. Skorowski, *Prawa człowieka*, [w:] B. Szlachta (red.), *Słownik społeczny*, Kraków 2004, s. 967; W. Brzozowski, A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2019, s. 32.

⁷⁴⁰ C. Banasiński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 73.

⁷⁴¹ A. Szafrąński, Z. Szażyk, *Publiczne prawo...*, s. 72-73.

rozwiązania instytucjonalne dotyczące weryfikacji potencjalnych kontrahentów, ale również system ochrony konsumentów jako potencjalnie słabszej, mniej świadomej stronie stosunków umownych. W jednym z kluczowych wyroków dotyczących tego ostatniego zagadnienia Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że istotą ochrony konsumenta nie jest „nadawanie mu dodatkowych przywilejów, lecz poddanie całości obrotu praktykom rynkowo-kompensatoryjnym, które mają przywrócić utraconą zdolność decydowania o konsumpcji. Europejska koncepcja ochrony konsumenta opiera się na zwiększeniu wiedzy i zakresu dostępnych informacji, a przez to umożliwieniu rzeczywiście wolnego i swobodnego własnego działania przy dokonywaniu wyborów konsumpcyjnych”⁷⁴².

Kolejnym pochodnym od wolności jednostki prawem w kontekście gospodarczym jest wolność zrzeszania się w różnorakie dobrowolne struktury celem ochrony wspólnych interesów, ale także ochrony standardów wykonywania określonej działalności, a tym samym pośrednio ochrony praw i dóbr innych członków społeczeństwa. Oznacza to zwłaszcza prawo tworzenia samorządów gospodarczych, korporacji zawodowych (samorządów zawodowych), stowarzyszeń, fundacji, jak również organizacji pracowników i pracodawców. Jak wiadomo, zgodnie z ideą społeczeństwa obywatelskiego, obecną już w nurcie arystotelesjsko-tomistycznym, a szczególnie eksponowaną przez wyrosły na szkole nowożytnej jurnaturalizmu liberalizm, chodzi o gwarancje istnienia sfery działalności ludzkiej wolnej od ingerencji państwa oraz wszelkich publicznoprawnych związków przymusowych. W ramach społecznej gospodarki rynkowej, co już sygnalizowano, każdy ma możliwość artykulacji swoich interesów, ale nie narzucania ich innym podmiotom i grupom. Stąd szereg instytucji mających na celu transparentne promowanie i uzgadnianie określonych rozwiązań⁷⁴³.

Wśród wstępnego katalogu naturalnych praw pierwotnych nie może wreszcie zabraknąć własności, podstawy ustroju gospodarczego. Hervada pisze: „własność znajduje podstawę w statusie człowieka, ale do każdego określonego prawa własności przysługuje tytuł prawnopozytywny (dziedziczenie, sprzedaż, praca,

⁷⁴² Wyrok z 21.04.2004 r., sygn. akt K 33/03.

⁷⁴³ Por. np. ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. 2018 poz. 2232).

zawód, darowizna itp.), dlatego nie można być właścicielem rzeczy ze względu na tytuł naturalny. Dlatego niesprawiedliwe jest negowanie własności, ale nie jest już dokonanie ponownego jej podziału, jeżeli istniejący jest sprzeczny z dobrem wspólnym⁷⁴⁴. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że własność prywatna pozostaje w bezpośrednim związku z wolnością gospodarczą, gdyż do istoty wolności gospodarczej należy ochrona własności – bez własności wolność gospodarcza byłaby martwa⁷⁴⁵. Społeczna gospodarka rynkowa dopuszcza oczywiście współistnienie własności prywatnej i publicznej, jednak przy zachowaniu ogólnego prymatu tej pierwszej, co oznacza przykładowo niedopuszczalność nacjonalizacji całych gałęzi przemysłu⁷⁴⁶. W perspektywie koncepcji praw podmiotowych prawo do własności nie stanowi roszczenia o zapewnienie minimum majątkowego, lecz oznacza szeroko rozumianą wolność majątkową, obejmującą możliwość nieskrępowanego, wolnego od państwa kształtowania stosunków majątkowych przez obywateli⁷⁴⁷. Wśród praw pochodnych będzie więc można wymienić prawo do swobodnego rozporządzania majątkiem, czy to na drodze umownej czy też poprzez dziedziczenie, dysponowania własnością, korzystania z niej oraz pobierania pożytków. Gospodarujący obywatel, będąc podmiotem praw własności, musi swobodnie korzystać z rzeczy i praw⁷⁴⁸. Korelatem prawa własności jest także prawo do sprawiedliwego odszkodowania za jej naruszenie, co – pomijając kwestie cywilistyczne – na gruncie kształtowania ustroju gospodarczego wiąże się z odpowiednią regulacją instytucji wywłaszczenia zarówno pod względem norm materialnych, jak i proceduralnych. Wypada przypomnieć, że art. 21 ust. 2 Konstytucji RP dopuszcza wywłaszczenie jedynie „na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem”.

Na zakończenie należy ponownie podkreślić, że spostrzeżenia poczynione w poszukiwaniu „praw naturalnych” funkcjonujących w ramach systemu polskiego prawa gospodarczego

⁷⁴⁴ J. Hervada, *Wprowadzenie...*, s. 38.

⁷⁴⁵ C. Banasiński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red), *Prawo gospodarcze...*, s. 86.

⁷⁴⁶ Por. np. wyrok TK z 07.05.2001 r., sygn. akt K 19/00.

⁷⁴⁷ B. Banaszkiwicz, *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 30; A. Szafranski, Z. Szażyk, *Publiczne prawo...*, s. 78.

⁷⁴⁸ C. Banasiński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red), *Prawo gospodarcze...*, s. 86.

publicznego mają jedynie charakter wstępny i przyczynkowy. Skonstruowanie w miarę zupełnego (całkowicie nie jest to oczywiście możliwe) katalogu i jego wewnętrzna strukturyzacja wymagają dalszych pogłębionych badań. Nakreślone generalnie kierunki stanowią zatem tylko punkt wyjścia.

5. Problematyka ingerencji państwa (władz publicznych) w sferę szeroko rozumianych stosunków gospodarczych stanowi bez wątpienia ważny przedmiot refleksji głównych nurtów tradycji prawnonaturalnej, pojawiający się u ich zarania. Zarówno szkoła klasyczna, jak i szkoła nowożytna podejmują kwestie własności, wolności czy dobra wspólnego. Przyjmują one niekiedy jednak znacznie odmienne zapatrywania na poszczególne kwestie szczegółowe. Upraszczając, pierwsza przyjmuje raczej perspektywę wspólnotową (republikańską) jako naturalną dla prawidłowego rozwoju osoby ludzkiej. Druga zaś, mówiąc już głównie o uprawnieniach poszczególnych jednostek, stanowi, jak wiadomo, podstawę indywidualistycznego – w sprawach gospodarczych niekiedy skrajnie – liberalizmu.

Recypowana w Konstytucji RP z 2 kwietnia 1997 r. doktryna społecznej gospodarki rynkowej i fundamentalna dla niej ideologia ordoliberalizmu odwołują się na poziomie ogólnym do idei obecnych u przedstawicieli obydwu kierunków. Tym niemniej, po wstępnej analizie wydaje się, że niepozabawiona podstawą jest teza o przeważnie wspólnotowej (klasycznej) aksjologii polskiego prawa publicznego gospodarczego. Leseferyzm nie jest, i bynajmniej nigdy nie był, polityką czy postawą zgodną z systemem wartości znajdującym swoje uszczegółowienie zwłaszcza na poziomie norm konstytucyjnych. Zresztą trudno o inną interpretację, gdy za źródło współczesnej polskiej państwowości przyjmuje się ruch Solidarności podnoszący przeciw hasła prawa do godnego życia i zjednoczenia wokół dobra wspólnego. Ideę gospodarki zrównoważonej i zorientowanej społecznie ugruntowało jeszcze bardziej członkostwo w Unii Europejskiej, której *acquis communautaire* zawiera swego rodzaju syntezę osiągnięć zachodniej kultury polityczno-prawnej w tym zakresie, daleko przekraczających, z oczywistych względów, dosyć skromne polskie doświadczenia. Nic więc dziwnego, że oparta na momentami skrajnej i bezrefleksyjnej afirmacji wolnego rynku praktyka transformacji ekonomicznej po 1989 r.

(np. niektóre aspekty prywatyzacji) wywoływała z czasem coraz większe kontrowersje, prowadząc niekiedy do niemniej skrajnych, etatystycznych reakcji na wypaczenia leseferyzmu, próbujących podważać sens funkcjonowania wolnego rynku w ogóle. Tymczasem, co próbowano podkreślić w niniejszym tekście, społeczna gospodarka rynkowa nawiązuje do arystotelejskiej zasady *optimum*, złotego środka, harmonizacji różnych stanowisk i łagodzenia napięć – równoważenia dynamiki wzrostu „PKB” z dynamiką integralnego rozwoju całego społeczeństwa. Z uwagi na fakt, że procesy przemian ustrojowych, mimo upływu ponad trzydziestu lat, wciąż trudno uznać za zakończone⁷⁴⁹, optyka umiarkowania w perspektywie ustroju gospodarczego nie przestaje być aktualna. Dotyczy to zwłaszcza, inspirowanego koncepcją *politei*, postulatu upowszechnienia własności prywatnej i, powtarzanych w publicystyce jak przysłowiowa mantra, apeli o „budowę klasy średniej”. Społeczna gospodarka rynkowa stanowi też dyrektywę dla polityki państwa wobec wyzwań globalizacji w omawianej dziedzinie stosunków społecznych. Bez wątplenia *de lege ferenda* istnieje konieczność, na ile pozwalają na to międzynarodowe zobowiązania, wprowadzania mechanizmów ochrony indywidualnej wolności działalności gospodarczej oraz własności prywatnej przed wpływami ponadnarodowych struktur ekonomicznych. Jak na razie ani poważnej debaty, ani skutecznych recept w tym zakresie nie widać.

Istnieje zatem bez wątplenia potrzeba pogłębionej refleksji nad aksjologią polskiego, a w dalszej perspektywie również europejskiego, systemu gospodarczego w zestawieniu z normami pozytywnymi, które mają tę aksjologię urzeczywistniać. Użyteczne narzędzie badań stanowi niewątpliwie siatka pojęciowa prawa naturalnego w ujęciu Javiera Hervady. Na jej podstawie można podjąć próbę rekonstrukcji – na ile to możliwe z uwagi na skomplikowany charakter przedmiotu dociekań – fundamentalnych, pierwotnych praw i dóbr, naturalnie, tj. w sposób istotowy, należnych każdemu uczestnikowi życia gospodarczego. Roboczo wskazano, że taki charakter niewątpliwie mają życie człowieka, wolność (gospodarcza) i własność. Katalog ten

⁷⁴⁹ Por. np. A. Bosiacki, *Postkomunizm i antykonstytucjonalizm polski. Doświadczenia nie tylko lat ostatnich*, [w:] M. Maciejewski, M. Marszał, M. Sadowski (red.), *Od niepodległości do niepodległości. Polska myśl polityczna i prawna 1918-2018*, Wrocław 2019, s. 406.

oczywiście może ulec rozszerzeniu na skutek dalszych badań. Kolejnym etapem należy uczynić analizę mechanizmów zabezpieczenia tych wartości przez prawo *de lege lata*, a w następnej kolejności podjąć próbę oceny sprawiedliwości funkcjonujących praw i sprzężonych z nimi obowiązków.

Bibliografia:

- Adamczyk A., *Definicja i istota koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] R.W. Włodarczyk (red.), *Spółeczna gospodarka rynkowa*, Warszawa 2010.
- Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 2012.
- Banasiński C. [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2020.
- Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo do własności*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
- Bartyzel J., *W gąszczu liberalizmów. Próba periodyzacji i klasyfikacji*, Lublin 2004.
- Baszkiewicz J., *O niektórych filozoficznych i praktycznych dylematach praw człowieka*, [w:] Idem, *Państwo, rewolucja, kultura polityczna*; wstęp: H. Olszewski, Poznań 2009.
- Baszkiewicz J., *Wolność, równość, własność. Rewolucje burżuazyjne*, Warszawa 1981.
- Baszkiewicz J., *Wprowadzenie w problematykę konferencji*, [w:] M. Zmierzak (red.), *Prawo natury w doktrynach polityczno-prawnych Europy*, Poznań 2006.
- Biliński M., A. Żurawik, *Zasady ogólne publicznego prawa gospodarczego*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*. Tom 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Błachucki M., R. Stankiewicz, *Polityka konkurencji w dobie kryzysu gospodarczego – prawne aspekty problematyki*, „Equilibrium” 2010, nr 1.

- Błaszczuk C., *Amerykańska myśl wolnościowa: od liberalizmu do libertarianizmu*, Warszawa 2018.
- Borucka-Arctowa M., *Prawo natury jako ideologia antyfeudalna*, Warszawa 1957.
- Bosiacki A., *Polski klasyczny liberalizm. O recepcji liberalizmu w polskiej myśli politycznej pierwszej połowy XIX w.*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2016, vol. XXV, 3.
- Bosiacki A., *Postkomunizm i antykonstytucjonalizm polski. Doświadczenia nie tylko lat ostatnich*, [w:] M. Maciejewski, M. Marszał, M. Sadowski (red.), *Od niepodległości do niepodległości. Polska myśl polityczna i prawna 1918-2018*, Wrocław 2019.
- Bosiacki A., *Wstęp*, [w:] B. Constant, *O monarchii konstytucyjnej i rękomiach publicznych*, przeł. W. Niemojowski, red. nauk. i wstęp A. Bosiacki, Warszawa 2015.
- Bosiacki A., *Wstęp*, [w:] R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*. T. 1-2, tłum. A. Białecki; przekł. współczesnił, wstępem i przypisami opatrzył A. Bosiacki, Warszawa 2003.
- Brzozowski W., A. Krzywoń, M. Wiącek, *Prawa człowieka*, Warszawa 2019.
- Chelmoński A., *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, [w:] A. Śmieja (red.), *Zasady prawa gospodarczego. Materiały konferencyjne*, Wrocław 1999.
- Czarnecka A., *Pojęcie prawa w nowej teorii prawa naturalnego*, „*Studia Iuridica Toruniensia*” 2014, T. XIV.
- Dahl M., *Polska i niemiecka polityka konkurencji w świetle teorii ordoliberalizmu i koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „*Myśl Ekonomiczna i Polityczna*” 2013, nr 3.
- Długosz T., *Spoleczna gospodarka rynkowa jako kryterium organizacji gospodarki*, „*Gdańskie Studia Prawnicze*” 2017, nr 1.
- Dubel L., *Historia doktryn politycznych i prawnych do schyłku XX wieku*, Warszawa 2012.
- Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324 ze zm.
- Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178.
- Dz.U. z 2004 r. nr 173, poz. 1808.
- Dz.U. z 2018 r. poz. 646.
- Dz.U. z 2018 r., 798 Tekst jedn.

- Dziadzio A., *Koncepcja państwa prawa w XIX wieku – idea i rzeczywistość*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, T. LVII, z. 1.
- Erhard L., *Dobrobyt dla wszystkich*, tłum. E. Mączyńska i in., Warszawa 2012.
- Eucken W., *Podstawy polityki gospodarczej*, tłum. J. Kałużny, Poznań 2005.
- Eucken W., *Polityka porządku konkurencji – zasady konstytuujące*, [w:] E. Mączyńska, P. Pysz (red.), *Spoleczna gospodarka rynkowa. Idee i możliwości praktycznego wykorzystania w Polsce*, Warszawa 2003.
- Fiedor B., *Ekologiczny wymiar rozwoju trwałego a koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] P. Pysz, A. Grabaska, M. Moszyński (red.), *Ład gospodarczy a współczesna ekonomia*, Warszawa 2014.
- Filipiak Z., *Prawo własności w doktrynach polityczno-prawnych XVII i XVIII wieku*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2008, t. IV.
- Garlicki L., Komentarz do art. 20 Konstytucji RP, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, t. IV, Warszawa 2005.
- Gawin M. i in., *Prawa człowieka i obywatela w zglobalizowanym świecie*, Warszawa 2016.
- Grabowski A., *Ordoliberalna kategoria własności na przykładzie poglądów Waltera Euckena i Wilhelma Röpkego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260.
- Grzybowski K., *Nauka o państwie*, Kraków 1949.
- Halpérin J.L., *Le droit privé de la Révolution: héritage législatif et héritage idéologique*, «Annales historiques de la Révolution Française» 2002, nr 328.
- Hayek F.A. von, *Konstytucja wolności*, tłum. J. Stawiński, Warszawa 2012.
- Hayek F.A. von, *Law, legislation and liberty: a new statement of the liberal principles of justice and political economy*. Vol. 1, *Rules and order*, Chicago 1973.
- Herencia B., *L'optimum gouvernemental des physiocrates: despotisme légal ou despotisme légitime?* «Revue de philosophie économique» 2013, nr 2.

- Hervada J., *Historia prawa naturalnego*, tłum. A. Dorabialska, Kraków 2013.
- Hervada J., *Wprowadzenie do prawa naturalnego*, tłum. A. Dorabialska, Kraków 2011.
- Illnicz R., *Normatywny sens pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” w Konstytucji RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, t. 7, z. 4.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne: fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2017.
- Izdebski H., *Historia administracji*, Warszawa 2001.
- Izdebski H., *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2013.
- Jan Paweł II, *Ziemia jest darem Boga ku pożytkowi wszystkich. Do plantatorów trzciny cukrowej w Bacalod 20 II 1981*, [w:] *Nauczanie społeczne*, t. 4, Warszawa 1984.
- Jarosz-Żukowska S., *Przedmiot i specyfika ochrony własności w przepisach konstytucyjnych – ujęcie polskie na tle porównawczym*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Własność w prawie i gospodarce*, Wrocław 2017.
- Jońca M., *U źródeł*, „Edukacja Prawnicza” 2012, nr 3.
- Kamińska K., *Ordoliberalizm i keynesizm – dwie sprzeczne koncepcje w polityce gospodarczej powojennych Niemiec*, Warszawa 2018.
- Kokocińska K., *Funkcjonalność i dysfunkcjonalność przepisów publicznego prawa gospodarczego z perspektywy kryterium wartości (zagadnienia ogólne)*, [w:] M. Zdyb, E. Kruk, G. Lubeńczuk, *Dysfunkcje publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2018.
- Kokocińska K., *Kierunki rozwoju nauki publicznego prawa gospodarczego z perspektywy instytucji i wartości konstytucyjnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji” 2018, nr CXIV.
- Koperek J., *Poszanowanie prawa do własności prywatnej w kontekście zasady uniwersalnego przeznaczenia dóbr*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2007, nr 10.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2007.
- Kowalczyk S., *Idea sprawiedliwości społecznej w nauce Kościoła*, „Łódzkie Studia Teologiczne” 1999, nr 8.
- Kowalczyk S., *Personalizm – postawy, idee, konsekwencje*, Lublin 2012.

- Kowalczyk S., *Personalizm i solidaryzm jako podstawowe kierunki w społecznym nauczaniu Kościoła*, „Roczniki Nauk Społecznych” 1991-1992, z. 1.
- Kubiak M., *Ordoliberalizm a koncepcja i praktyka społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Gdańskie” 2012, T. XXXI.
- Kundera E., *Koncepcje społecznej gospodarki rynkowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. „Przegląd Prawa i Administracji”, 2015, T. CIII.
- Lesiński P., *O racjonalności państwa prawnego w myśli Roberta von Mohla*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G”, 2019, Vol. LXVI.
- Lewaszkiwicz-Petrykowska B., *Współczesne prawo cywilne a Code civil Napoleona jako dziedzictwo wielowiekowej kultury prawnej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2005, T. LVII, z. 2.
- Łabieniec P., *Teoria prawa naturalnego Johna Finnis’a wobec sporu między pozytywizmem prawniczym a doktrynami prawa naturalnego (na marginesie polskiego wydania książki „Natural Law and Natural Rights”)*, „Ius et lex” 2002, nr 1.
- Łuszczynska M., *Ubi ratio, ibi ius. Doktryna prawna świętego Tomasza z Akwinu*, Lublin 2013.
- Łuszczynska M., *Własność, wolność, jednostka. Kościół katolicki wobec podstawowych wartości liberalizmu*, [w:] *Własność – idea, instytucje, ochrona*, „Studia Erasmianna Wratislaviensia”, Wrocław 2009.
- Maciejewski M., *Prawnonaturalne przesłanki liberalnej teorii praw człowieka i obywatela u schyłku XVIII wieku*, [w:] M. Zmierczak (red.), *Prawo natury w doktrynach polityczno-prawnych Europy*, Poznań 2006.
- Mańka D., *Z problematyki statusu prawnego polskich organów regulacyjnych: uwagi doktrynalne i prawnooporównawcze*, „Studia Iuridica” 2018, T. 77.
- Maritain J., *Religia i kultura*, tłum. H. Wężyk-Widawska, Warszawa 2008.
- Mączyńska E., *Społeczna gospodarka rynkowa. Pleonazm czy użyteczna w praktyce koncepcja?* „Ekonomia i Prawo” 2006, nr 2.

- Merkwa M., *U źródeł idei praw człowieka: kształtowanie prawnych i filozoficznych podstaw koncepcji praw człowieka*, Lublin 2018.
- Miętek A., *Nowa teoria prawa naturalnego. Główne konteksty i problemy*, „Dialogi Polityczne” 2009, nr 3.
- Molski R., *Konkurencja jako element społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] J. Ciapała, A. Rost (red.), *Wokół Konstytucji i zdrowego rozsądku. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, Szczecin–Jarocin 2011.
- Motyka K., *Wstęp*, [w:] J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, tłum. K. Lossman, Warszawa 2001.
- Olszewski H., *Państwo, rewolucja, kultura polityczna*, wstęp i przygot. do druku, Poznań 2009.
- Opalek K., *Prawo natury u polskich fizjokratów*, Warszawa 1953.
- Pęciak R., *Idea własności w systemie fizjokratycznym*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.
- Piechowiak M., *Prawne a pozaprawne pojęcia dobra wspólnego*, [w:] W. Arndt, F. Longchamps de Bérier, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013.
- Powałowski A., *Spoleczna gospodarka rynkowa w prawie polskim*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2017, nr 1.
- Przybyciński T., *Wolność w koncepcji społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2018, nr 249.
- Rau Z., *Prawo natury a prawa naturalne. W poszukiwaniu przełomu w siedemnastowiecznym dyskursie politycznym*, [w:] M. Zmierczak (red.), *Prawo natury...*, s. 78.
- Riedel E., *Trzecia generacja praw człowieka jako strategia urzędowania praw politycznych i społecznych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1990.
- Rzegocki A., *Ordoliberalizm*, [w:] K. Chojnicka, M. Jaskólski (red.), *Słownik historii doktryn politycznych*, t. IV, Warszawa 2009.

- Sadowski M., *Kilka uwag o nauczaniu społecznym papieża Franciszka*, „Annales UMCS. Sectio G” 2019, vol. LXVI.
- Sadowski M., *Koncepcja własności w nauczaniu społecznym papieża Leona XIII*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2004, nr 2.
- Sadowski M., *Personalizm chrześcijański Jacques’a Maritaina jako fundament godności człowieka*, [w:] P. Kaczmarek, Ł. Machaj (red.), *Pozytywizm prawniczy i szkoła prawa natury – tradycje sporu i jego współczesne implikacje*, Wrocław 2010.
- Sadowski M., *Kilka uwag o nauczaniu społecznym papieża Franciszka*, „Annales UMCS. Sectio G” 2019.
- Sałkiewicz-Munnerlyn E., *Zagadnienia własności w nauczaniu Jana Pawła II*, „Krytyka Prawa” 2009, nr 1.
- Say J.B., *Traktat o ekonomii politycznej czyli prosty wykład sposobu, w jaki się tworzą, rozdzielają i spożywają bogactwa*, tłum. W. Giełżyński, S. Czernecki, Warszawa 1960.
- Schmitt C., *Nauka o konstytucji*, tłum. M. Kurowska, R. Marszałek, Warszawa 2013.
- Skarżyński R., *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa. Główne idee polityczne ordoliberalizmu*, Warszawa 1994.
- Skorowski H., *Prawa człowieka*, [w:] B. Szlachta (red.), *Słownik społeczny*, Kraków 2004.
- Snażyk Z., A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Sopiński M., *Rozumowanie prawnicze jako rozumowanie praktyczne w świetle nowej teorii prawa naturalnego Johna M. Finnis’a*, „Archiwum Filozofii Prawa i Filozofii Społecznej” 2020, nr 1.
- Sójka-Zielińska K., *Kodeks Napoleona. Historia i współczesność*, Warszawa 2008.
- Sójka-Zielińska K., *Wielkie kodyfikacje cywilne. Historia i współczesność*, Warszawa 2009.
- Stanulewicz M., *Prawo własności w nauczaniu episkopatu II Rzeczypospolitej*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, nr 1.

- Stawrowski Z., *Dobro wspólne a filozofia polityki*, [w:] W. Arndt, F. Longchamps de Bériér, K. Szczucki (red.), *Dobro wspólne. Teoria i praktyka*, Warszawa 2013.
- Szafrąński A., *Prawo energetyczne. Wartości i instrumenty ich realizacji*, Warszawa 2014.
- Szafrąński A., *Znaczenie dobra wspólnego dla oceny i interpretacji przepisów publicznego prawa gospodarczego*, [w:] P. Dardziński, F. Longchamps de Bériér, K. Szczucki, *Prawo naturalne – natura prawa*, Warszawa 2011.
- Szlachta B., *Dobro wspólne*, [w:] M. Jaskólski (red.), *Słownik doktryn politycznych*, t. 1, Warszawa 1999.
- Szlachta B., *Personalizm*, [w:] M. Jaskólski (red.), *Słownik doktryn politycznych*, t. 4, Warszawa 1999.
- Szymaniec P., *Koncepcja praw naturalnych Davida Hume’a*, [w:] Ł. Machaj, P. Kaczmarek (red.), *Pozytywizm prawniczy i szkoła prawa natury: tradycje sporu i jego współczesne implikacje*, Wrocław 2010.
- Szymaniec P., *Uprawnienia pierwotne (naturalne) w myśli polityczno-prawnej Oświecenia szkockiego*, [w:] M. Sadowski, P. Szymaniec (red.), *Prawa człowieka; idea, instytucje, krytyka*, Wrocław 2010.
- św. Tomasz z Akwinu, *O kradzieży i rabunku*, tłum. F. BednarSKI, [w:] D. Juruś, *Dzieje własności prywatnej. Od starożytności do współczesności*, Warszawa 2014.
- Tokarczyk R., *Historia filozofii prawa w retrospektywie prawa natury*, Białystok 1999.
- Uchwała SN z dnia 28 maja 2021 r. III CZP 27/20 rozpatrująca prawo do życia w czystym środowisku z perspektywy dóbr osobistych.
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego (Dz.U. 2018 poz. 2232).
- Ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym i ochronie interesów konsumentów, tekst jedn. Dz.U. z 1999 r., nr 52, poz. 547.
- Wasilewski K., *Dobro wspólne w myśli Arystotelesa*, [w:] D. Probučka (red.), *Dobro wspólne*, Kraków 2010.
- Włudyka T., *Ordoliberalizm i społeczna gospodarka rynkowa w Niemczech*, Warszawa 2013

- Woleński J., *O państwie prawa: uwagi filozofa*, „Czasopismo Prawno-Historyczne” 2012, T. LXIV, z. 2.
- Wołodkiewicz W., *Prawoznawstwo w poglądach i ujęciu encyklopedystów*, Warszawa 1990.
- Wycisło J., *Chrześcijańska nauka społeczna elementem kształtującym systemy gospodarcze*, „Śląskie Studia Historyczno-Teologiczne” 1998.
- Wyrok TK z 07.05.2001 r., sygn. akt K 19/00.
- Wyrok z 21.04.2004 r., sygn. akt K 33/03.
- Zmierczak M., *Suwerenność – czy ograniczenie suwerenności oznacza nie-suwerenność*, [w:] D. Szpoper, P. Dąbrowski (red.), *Pogranicza w historii prawa i myśli polityczno-prawnej*, Gdańsk–Olsztyn 2017.
- Zwoliński A., *Społeczne obowiązki własności prywatnej*, [w:] J. Mazur (red.), *Polityka społeczna wobec „rzeczy nowych”. 25-lecie encykliki Centesimus annus św. Jana Pawła II*, Kraków 2016.

dr Dariusz Mańka

Główne instytucje polskiego prawa publicznego gospodarczego w perspektywie prawnonaturalnej – zarys problematyki

1. Celem opracowania jest przedstawienie i analiza wybranych, głównych instytucji polskiego prawa gospodarczego publicznego w perspektywie prawnonaturalnej, ze szczególnym uwzględnieniem założeń i siatki pojęciowej systemu Javiera Hervady. Zupełne przedstawienie części dogmatycznej nie byłoby ani możliwe w ramach niniejszej formy z uwagi na obszerność obszaru badawczego, ani tym bardziej celowe. Każda dziedzina prawa, jak się wydaje, kształtowana jest przez pewien korpus właściwych sobie, rudymenarnych instytucji, których normy szczegółowe, zwykle o charakterze technicznym, są jedynie praktycznym uszczegółowieniem. Przyjęto więc założenie, że analiza owych fundamentów, zagadnień węzłowych, przez pryzmat realizowania ogólnej aksjologii systemu prawa⁷⁵⁰ pozwolić powinna na formułowanie ogólniejszych wniosków dotyczących analizowanej gałęzi.

Punktem wyjścia uczyniono zatem wolność działalności gospodarczej (wolność gospodarczą) jako bezsprzecznie pierwszy filar obecnego systemu gospodarczego. Następnie analizie poddano instytucję wolności zrzeszania się, ze szczególnym uwzględnieniem niezwykle doniosłej problematyki samorządów zawodowych. Kolejnym przedmiotem szczegółowych rozważań była problematyka normatywnych implikacji zasady solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych, które

⁷⁵⁰ O różnych ujęciach (modelach) relacji aksjologii systemu prawa z dyscyplinami dogmatycznymi por. A. Powałowski, *Wartości związane z prawem działalności gospodarczej*, [w:] A. Powałowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022, s. 55.

kształtują funkcjonowanie gospodarki w makroskali. Tekst zamykają refleksje na temat instytucji własności, której doniosłość dla problematyki prawa publicznego gospodarczego nie wymaga szczególnego uzasadnienia.

2. Wolność działalności gospodarczej stanowi w polskim systemie prawnym zasadę rangi konstytucyjnej oraz jeden z głównych „filarów”⁷⁵¹ społecznej gospodarki rynkowej. Należy także przypomnieć, że jej konkretyzację zawierają głównie przepisy ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2021 poz. 162, ze zm., „Prawo Przedsiębiorców”), mającej rangę *lex generalis* w zakresie regulowanej materii⁷⁵². Art. 2 Prawa Przedsiębiorców wskazuje, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, a zgodnie z art. 8 tej ustawy przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Działalność gospodarczą ustawodawca zaś definiuje jako zorganizowaną działalność zarobkową, wykonywaną we własnym imieniu i w sposób ciągły (art. 3).

Niekiedy, choć nie są to poglądy dominujące, analizowane pojęcie sprowadzane jest li tylko do wiązki uprawnień bądź wręcz neguje się jego istnienie⁷⁵³. Tym niemniej przeważająca większość przedstawicieli doktryny oraz orzecznictwo

⁷⁵¹ P. Czarnek, *Wolność gospodarcza: pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014; A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy RP*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.: księga jubileuszowa dedykowana Dzdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2012, s. 33-34; Z. Witkowski, *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej – wolność działalności gospodarczej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2002, t. 2, s. 9.

⁷⁵² Np. M. Etel, *Prawo przedsiębiorców – nowa jakość i stare problemy*, [w:] A. Borkowski, W. Małecki (red.), *Państwo a przedsiębiorca – aktualne wyzwania*, Wrocław 2019, s. 70; A. Hołda-Wydrzyńska, *Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców*, [w:] A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red.), *Verus amicus rara avis est: studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, Katowice 2020, s. 281; E. Komierzyńska-Orlińska, [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 34-35.

⁷⁵³ K. Pawłowicz, *Wolność gospodarcza w kręgu mitów*, [w:] W. Szwajdler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, Toruń 2009, s. 324. Por. także M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2002, s. 51.

uznają możliwość wyodrębnienia istoty wolności działalności gospodarczej, zwanej także w języku prawniczym wolnością gospodarczą. Otóż utożsamia się ją zazwyczaj z przynależną człowiekowi oraz stworzonym przez niego organizacjom prywatnoprawnym możliwością samodzielnego podejmowania, jak i niepodejmowania, decyzji dotyczących rozpoczęcia, prowadzenia i zakończenia działalności gospodarczej (domniemaniem swobody działania lub zaniechania w obszarze działalności gospodarczej)⁷⁵⁴. We wskazanym ujęciu wolność gospodarcza stanowi oczywiście element ogólnej wolności człowieka, ujmowanej jako obiektywnie istniejący stan natury, który system prawa pozytywnego jedynie deklaruje, a nie ustanawia⁷⁵⁵. Stąd też wolność gospodarcza powinna być rozpatrywana z perspektywy zasady równości (art. 32 Konstytucji, wspomniany art. 2 Prawa Przedsiębiorców), co oznacza, że wszelkie zróżnicowania stosowane przez władze publiczne wobec jej beneficjentów mogą opierać się wyłącznie na istotnych (relewantnych) różnicach pomiędzy nimi (zakaz dyskryminacji)⁷⁵⁶. Równa dla wszystkich wolność gospodarcza to w szczególności jednakowe dla każdego uczestnika danego

⁷⁵⁴ Por. np. P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, s. 122, 159; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009, s. 88; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 7; A. Szafranski, *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008, s. 26; C. Banasiński [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2020, s. 308. K. Strzyczkowski pisze o „prawie samostanowienia przedsiębiorców”, por. K. Strzyczkowski, *Kilka uwag o istocie i granicach wolności gospodarczej*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej: księga jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr hab. Jana Grabowskiego*, Katowice 2004, s. 288. Z ostatnich wypowiedzi orzecznictwa por. przykładowo: Postanowienie SN z 23.05.2019, sygn. akt III UK 242/18; Wyrok TK z 26.04.2018 r., sygn. akt K 6/15; Wyrok NSA z 13.05.2010, sygn. akt II GSK 584/09.

⁷⁵⁵ R. Biskup, *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011, s. 124; M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 7; B. Banaszak, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2001, s. 18; K. Strzyczkowski, *Kilka uwag...*, s. 287.

⁷⁵⁶ H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 311; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz (art. 22)*, Warszawa 2012, Legalis, nb. 1.

rynku zasady współzawodnictwa, czyli jedna z wartości chronionych przez prawo konkurencji⁷⁵⁷.

Generalnie polski system prawny przyjmuje dwoisty charakter wolności gospodarczej, uznając ją zarówno za zasadę konstytucyjną (ustrojową), jak i za prawo podmiotowe, inaczej zwane także wolnością podstawową lub prawem wolnościowym⁷⁵⁸. W pierwszym ujęciu, jak słusznie wyjaśnia Adam Szafrąński, chodzi o normę prawną optymalizacyjną, nadrzędną w systemie prawnym⁷⁵⁹. Podobnie Jerzy Ciapała ujmując wolność gospodarczą jako podstawowy, najściślejszy kontekst interpretacyjny ustroju gospodarczego⁷⁶⁰. Można zatem śmiało stwierdzić, że chociażby art. 20 ugruntowuje wolnorynkowy charakter polskiej gospodarki i zakazuje powrotu do systemu centralnego planowania ze wszystkimi tego konsekwencjami. Adam Krzywoń podkreśla z kolei, że omawiana zasada implikuje dla szeroko rozumianych władz publicznych stały obowiązek tworzenia warunków sprzyjających zjawisku przedsiębiorczości⁷⁶¹. Oznacza to zarówno konieczność podejmowania działań przyjaznych prywatnym przedsiębiorcom, jak i obowiązek powstrzymania się od nadmiernej ingerencji w obszar ich swobody. Kluczowe znaczenie ma w tym kontekście, jak wiadomo, koncepcja pro-wolnościowej wykładni prawa (*in dubio pro libertate*)⁷⁶². Nie sposób w tym miejscu pominąć głośnej swego czasu kwestii wpisania wspomnianej dyrektywy wprost do Prawa Przedsiębiorców (art. 8). Należy przypomnieć, że demokratyczne państwo prawne, w ślad za klasycznie liberalnym ujęciem wolności

⁷⁵⁷ K. Kohutek, *Aksjologia publicznego prawa konkurencji*, [w:] A. Powałowski, *Aksjologia...*, s. 91.

⁷⁵⁸ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP*. Tom I. Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016, Legalis, nb. 111.; R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, s. 125; P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, s. 136; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 88; K. Strzyczkowski, *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa s. 22; Wyrok TK z 10.04.2001 r., sygn. akt U 7/00.

⁷⁵⁹ A. Szafrąński, *Konstytucyjna wolność gospodarcza na tle historii idei i gospodarki*, Warszawa 2018, s. 111.

⁷⁶⁰ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 88.

⁷⁶¹ A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy...*, s. 35.

⁷⁶² R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, s. 125. Por. także np. wyroki TK z 28.01.2003 r., sygn. akt K 2/02 oraz z 05.06.2014, sygn. akt K 35/11.

obecnym chociażby w Deklaracji Praw Człowieka i Obywatela z 1789 r., *implicite* uznaje za legalne wszystkie działania jednostki, które nie są zakazane przez prawo⁷⁶³. Zgodzić się zatem należy ze stwierdzeniem Trybunału Konstytucyjnego wyrażonym przed prawie dwudziestu laty, że „zasada *in dubio pro libertate* jest oczywistością w demokratycznym państwie”⁷⁶⁴. W rezultacie, wyrażenie wspomnianej zasady na poziomie ustawowym stanowi ewidentne *superfluum* i, jak się wydaje, wynika głównie z dwóch racji. Po pierwsze, może być ewentualnie uznane za przejaw wspomnianych proprzedsiębiorczych działań ustawodawcy (bardziej deklaratywnych niż materialnych). Po drugie, świadczy o nieznamości, a więc zapewne i niestosowaniu w praktyce przez administrację, jednego z kluczowych elementów państwa prawnego. To dowód wciąż głęboko zakorzenionych dysfunkcji postrzegania przez władze publiczne swojej roli w ustroju gospodarczym po transformacji ustrojowej.

Z kolei wolność gospodarczą jako prawo podmiotowe można sprowadzić, co słusznie zauważa Adam Szafrąński, do roszczenia jednostki o przyznanie ochrony wobec organów władzy o zaniechanie działania, które narusza prawnie gwarantowaną przestrzeń tej wolności. Ochronę tę można uzyskać przede wszystkim za pośrednictwem instytucji skargi konstytucyjnej oraz skargi do sądu administracyjnego⁷⁶⁵. Należy jednak zaznaczyć, że orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego nie było jednolite w zakresie uznania art. 20 ustawy zasadniczej (niekiedy jeszcze wraz z art. 22) za samodzielną podstawę do formułowania prawa podmiotowego, jednakże najnowsze wypowiedzi Trybunału zdają się takie stanowisko potwierdzać⁷⁶⁶. Należy odno-

⁷⁶³ Np. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021, s. 64; L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022, s. 76-82; A. Bosiacki, *Wstęp*, [w:] R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, tłum. A. Białecki, przekł. uwspółcześnił, wstępem i przypisami opatrzył A. Bosiacki, Warszawa 2003, s. XXI; P. Lesiński, *O racjonalności państwa prawnego w myśli Roberta von Mohla*, „Annales UMCS”, Sectio G, 2019, vol. LXVI, s. 201.

⁷⁶⁴ Wyrok TK z 28.05.2003 r., sygn. akt K 44/02.

⁷⁶⁵ A. Szafrąński, *Konstytucyjna wolność gospodarcza...*, s. 107. Por. także np. P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, s. 136; A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994, s. 8 i n.

⁷⁶⁶ K. Zaradkiewicz, *Komentarz...*, nb. 112-113; P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, s. 136-137.

tować, że podobne roszczenie o zaniechanie ingerencji w sferę domniemanej wolności gospodarczej mają jej beneficjenci także w stosunku do innych przedsiębiorców oraz samorządów zawodowych (art. 17 ust. 2 Konstytucji), co piśmiennictwo określa skutkiem horyzontalnym⁷⁶⁷. Ten aspekt jest z kolei chroniony przez państwo w szczególny, pozytywny sposób, za pomocą norm i instytucji antymonopolowych. Bez wątplenia zatem wolność gospodarcza stanowi jedną z owych dworkinowskich „kart atutowych” człowieka w codziennej „grze” życia społecznego z władzą publiczną, jak i innymi jednostkami⁷⁶⁸.

Biorąc pod uwagę przedstawione wcześniej uwagi, należy podnieść kwestię uznawanych przez polski system prawny źródeł wolności gospodarczej. Otóż w literaturze przedmiotu oraz orzecznictwie konstytucyjnym zdecydowanie przeważa pogląd o jej prawnonaturalnych konotacjach, jako szczególnym aspekcie ogólnej idei wolności człowieka⁷⁶⁹. Przemysław Czarnek pisze wprost, że wolność gospodarcza powinna być traktowana jako prawo naturalne, niezbywalne i przysługujące każdej osobie⁷⁷⁰. Używając siatki pojęciowej Hervady, można mówić zatem o pierwotnym prawie naturalnym o charakterze pochodnym⁷⁷¹. Adam Szafrąński dostrzega minimum cztery konsekwencje wynikające z przedstawionego poglądu: brak mocy obowiązującej prawa stanowionego z nią sprzecznego (zgodnie z tzw. formułą Radbrucha), konieczność zachowania szczególnej wstrzeźliwości przez władze publiczne wobec stanowienia i stosowania norm mogących potencjalnie naruszać naturalną wolność gospodarczą, nakaz interpretowania konstytucyjnej

⁷⁶⁷ Np. A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy...*, s. 36; K. Zaradkiewicz, *Komentarz...*, nb. 116; M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej*, s. 29 i n.; L. Kieres, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*. Tom 8 A, Warszawa 2018, s. 109.

⁷⁶⁸ Np. M. Dybowski, *Ronald Dworkina koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 3, s. 108.

⁷⁶⁹ K. Zaradkiewicz, *Komentarz...*, nb. 115-116; A. Szafrąński, *Konstytucyjna wolność gospodarcza...*, s. 97; Wyrok TK z 19.01.2010 r., sygn. akt SK 35/08.

⁷⁷⁰ P. Czarnek, *Konstytucyjna wolność gospodarcza...*, s. 159. Podobnie np. T. Mróz, *Własność prywatna jako podstawa konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów: księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009, s. 127.

⁷⁷¹ J. Hervada, *Prawo naturalne: wprowadzenie*, tłum. A. Dorabalska, Kraków 2011, s. 84-85.

wolności gospodarczej w sposób, który respektowałby ludzką naturę – tj. także przynależne jej zjawisko przedsiębiorczości – oraz obowiązek wprowadzania takich ograniczeń wolności gospodarczej, które mitygując jej potencjalne ekscesy, wspierałyby samorealizację człowieka⁷⁷². Wolność gospodarcza stanowi zatem jeden z kluczowych obszarów otwarcia systemu prawa pozytywnego na określone koncepcje aksjologiczne, hartowskie „minimum treści prawa natury”⁷⁷³.

Należy pamiętać, że doktryna społecznej gospodarki rynkowej jest kolejnym etapem ewolucji myślenia o ustroju gospodarczym w ramach zachodniej kultury prawnej, a dominujące wcześniej nurty różnie określały zakres wolności gospodarczej. Również Hervada stwierdza, że miara prawa naturalnego jest zmienna w czasie, gdyż dobra stanowiące prawa naturalne mogą ulegać zwiększeniu bądź zmniejszeniu pod względem ilości lub jakości w określonym momencie historycznym⁷⁷⁴. Aksjologia ram polskiego systemu gospodarczego wyrasta z ordoliberalnej krytyki ekscesów leseferyzmu i etatyzmu. Obecnie obowiązujący społeczny charakter gospodarki rynkowej *implicite* zakłada zatem ograniczony charakter wolności gospodarczej⁷⁷⁵. Konstytucyjne kryteria ustanawiania granic wolnej przedsiębiorczości należy dekodować z art. 31 ust. 3 – odnoszącego się do wszelkich wolności i praw jednostki – oraz art. 22 jako *lex specialis* znajdującego zastosowanie wyłącznie do pierwszego filaru społecznej gospodarki rynkowej. Stąd Adam Szafrąński słusznie przywołuje w kontekście wolności gospodarczej Hervadowskie pojęcie prawa naturalnego mieszanego, które doprecyzowywane jest przez normy pozytywne⁷⁷⁶.

Precyzyjne określenie granic omawianej wolności nastęrcza orzecznictwu i doktrynie wielu trudności wynikających przede wszystkim z niejednoznacznego charakteru relacji między wspomnianymi wyżej artykułami ustawy zasadniczej. W aspekcie materialnoprawnym art. 31 ust. 3 zawiera chronione dobra publiczne mające prymat w przypadku konfliktu z każdą spośród konstytucyjnych wolności indywidualnych (wolności

⁷⁷² A. Szafrąński, *Konstytucyjna wolność gospodarcza...*, s. 97-99.

⁷⁷³ H.L.A. Hart, *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 2020, s. 297-306.

⁷⁷⁴ J. Hervada, *Wprowadzenie...*, s. 92.

⁷⁷⁵ Np. wyrok TK z 08.07.2008 r., sygn. akt K 46/07.

⁷⁷⁶ A. Szafrąński, *Konstytucyjna wolność gospodarcza...*, s. 106.

podstawowych), tj. bezpieczeństwo lub porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, albo wolności i prawa innych osób. Z kolei art. 22 ustawy zasadniczej odnoszony jest do przesłanek ograniczeń specyficznych wyłącznie dla wolności gospodarczej, czyli „interesów publicznych” innych niż wymienione w art. 31 ust. 3. Interesy takie, jak pisze Mirosław Wyrzykowski, określane być mogą „zarówno przez wskazanie pozytywnych, postulatywnych wartości, jak i w sposób „negatywny” – poprzez określenie zjawisk i treści, które mimo dążeń ze strony przede wszystkim zainteresowanych organów władzy publicznej i ośrodków politycznych nie powinny być zaliczane do kręgu desygnatów tej nazwy. Potrzeba możliwej w danych okolicznościach precyzji wynika bowiem z niebezpieczeństw [...] niewłaściwego rozumienia (nadużywania rozumienia) interesu publicznego [...]”⁷⁷⁷. Artur Żurawik podkreśla zaś zmienność treści tak rozumianego interesu publicznego w czasie i przestrzeni oraz jego złożony charakter, potencjalnie związany zarówno z wartościami, celami, jak i z potrzebami jednostki⁷⁷⁸. Jak zatem zauważa Adam Szafrąński, może się zdarzyć, że to co Trybunał Konstytucyjny w przeszłości uznał za niekonstytucyjne, współcześnie może być słusznie uzasadnianym ważnym interesem publicznym lub przeciwnie⁷⁷⁹. Zakres dyspozycji art. 22 Konstytucji jest oczywiście bardzo szeroki, potencjalnie otwierający system prawny na różnorakie wartości, niezależne oceny oraz normy społeczne, przy czym ograniczenia wprowadzane na jego podstawie muszą bez wątpienia podlegać ogólnym standardom konstytucyjnym, nie będąc przy tym podszyte populizmem i podyktowane doraźnymi potrzebami politycznymi rządzących⁷⁸⁰. W szczególności powinny więc przejść test proporcjonalności i nie naruszać istoty przedmiotowej wolności. Najczęściej za podstawową dyrektywę interpretacyjną „ważnego interesu publicznego” uznaje się klauzulę dobra wspólnego⁷⁸¹. Do omawianej kategorii Trybunał konstytucyjny

⁷⁷⁷ Cyt. za B. Banaszak, *Konstytucja...*, nb. 3.

⁷⁷⁸ A. Żurawik, *Interes publiczny...*, s. 173-176.

⁷⁷⁹ A. Szafrąński, *Konstytucyjna wolność gospodarcza...*, s. 130.

⁷⁸⁰ J. Potrzebszcz, *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013, s. 123-124.

⁷⁸¹ M. Szydło, *Komentarz do art. 22 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, nb. 88; A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*,

zaliczał np. harmonizację prawa polskiego z prawem UE, prawo do nauki czy ochronę konsumenta⁷⁸². Za kwalifikowany interes publiczny uznaje się również niekiedy ochronę konkurencji⁷⁸³.

Wskazane ukształtowanie regulacji konstytucyjnej stanowi podstawę dominującej w judykaturze i doktrynie tezy o dopuszczalności szerszej ingerencji władz publicznych w wolność gospodarczą, niż w inne wolności i prawa jednostki⁷⁸⁴. Trybunał Konstytucyjny uzasadniał taki pogląd m.in. „bliskim związkiem z interesami innych osób, jak i interesem publicznym”⁷⁸⁵. Zdaniem Adama Szafrąńskiego, ukształtowanie wzajemnej relacji art. 22 i art. 31 ust. 3 Konstytucji może stanowić po prostu konsekwencję wizji przedsiębiorcy niesionej przez społeczną gospodarkę rynkową. Promuje ona bowiem, jak wiadomo, nie biznes indywidualistyczny, podporządkowany jedynie zyskowi, lecz społecznie odpowiedzialny, biorący na co dzień pod uwagę zasadę dobra wspólnego⁷⁸⁶. Stąd niekiedy ów rozszerzony reżim limitowania omawianej wolności tłumaczy się wciąż niezupełnie dojrzałym charakterem gospodarki rynkowej w Polsce, wymuszającym niekiedy konieczność daleko idących interwencji państwa⁷⁸⁷.

Z perspektywy formalnoprawnej wątpliwości wywołuje rozróżnienie na ograniczenia wprowadzane „w drodze ustawy” (art. 22) i „tylko w ustawie” (art. 31 ust. 3). Generalnie uznaje się, że pierwsze ze wskazanych sformułowań można interpretować jako przyzwolenie na ustanawianie ograniczeń wolności gospodarczej także w treści rozporządzeń wydanych na podstawie ustawy i celem jej wykonania, choć odmienna wykładnia także przejawiała się w niektórych wypowiedziach Trybunału Konstytucyjnego⁷⁸⁸. Zdaniem Adama Krzywonia za uznaniem wska-

Warszawa 2013, s. 203; P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, s. 244.

⁷⁸² P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, s. 245-247.

⁷⁸³ K. Kohutek, *Aksjologia...*, s. 96-97.

⁷⁸⁴ Na temat argumentacji poglądów uznających tożsamość przesłanek ograniczania wolności gospodarczej oraz wolności osobistych i politycznych por. P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, s. 234-238.

⁷⁸⁵ Wyrok TK z 26.04.1995 r., sygn. akt K 11/94.

⁷⁸⁶ A. Szafrąński, *Przedsiębiorca publiczny...*, s. 127.

⁷⁸⁷ A. Żurawik, *Interes publiczny...*, s. 81 i przytoczona tam literatura.

⁷⁸⁸ Por. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz – Wrocław 2011, s. 105; M. Szydło, *Komentarz do art. 22 Konstytucji...*, nb. 66-69; A. Szafrąński, *Konstytucyjna wolność...*, s. 130; J. Ciapała,

zanej interpretacji kryteriów formalnych przemawia również zarysowane wcześniej materialnoprawne ukształtowanie wolności gospodarczej, która może podlegać większym ograniczeniom niż prawa i wolności o charakterze osobistym i politycznym⁷⁸⁹.

Niezwykle istotną kwestią jest ustalenie zakresu desygnatów pojęcia „ograniczenia wolności działalności gospodarczej”. Zdaniem Trybunału Konstytucyjnego są to, w sensie ścisłym, „takie regulacje prawne, które formułują bezwzględne lub względne zakazy podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Zakazy o charakterze bezwzględnym mogą dotyczyć zarówno aspektu podmiotowego, jak i przedmiotowego analizowanej wolności. W aspekcie przedmiotowym dotyczą one np. tych czynności, które nie mogą być przedmiotem skutecznej prawnie umowy cywilnoprawnej bądź stanowią przestępstwo”⁷⁹⁰. W tym samym wyroku Trybunał stwierdził, że nie stanowią ograniczeń wolności gospodarczej w sensie konstytucyjnym tzw. ograniczenia *sensu largo*, tj. takie regulacje ustawowe, „które mają charakter uniwersalny i odnoszą się do wszystkich przedsiębiorców, stawiając im wymagania i obowiązki w zakresie: 1) legalizacji działalności gospodarczej poprzez uzyskiwanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej, 2) obowiązków wobec statystyki publicznej, rejestracji podatkowej i w zakresie ubezpieczeń społecznych, 3) przestrzegania wymagań związanych z oznaczeniem przedsiębiorcy i jego towarów, 4) podstawowej organizacji finansów przedsiębiorstwa, właściwej dla jego formy organizacyjno-prawnej, 5) przestrzegania zasad ochrony życia i zdrowia ludzkiego oraz bezpieczeństwa, moralności publicznej i ochrony środowiska, a także wymagań natury technicznej i technologicznej (policja gospodarcza), 6) zapewnienia wykonywania czynności objętych działalnością gospodarczą przez osoby posiadające wymagane uprawnienia zawodowe, 7) przestrzegania zasad pozyskiwania kontrahentów,

Konstytucyjna wolność..., s. 349-354. Wyroki TK: z 26.04.1995 r., sygn. akt K 11/94; z 02.12.2002 r., sygn. akt SK 20/01; z 25.07.2006 r., sygn. akt P 24/05; z 08.07.2008 r., sygn. akt K 46/07.

⁷⁸⁹ A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy...*, s. 37.

⁷⁹⁰ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19.01.2010 r., sygn. akt SK 35/08. Por. uwagi krytyczne i doprecyzowujące wypowiedź Trybunału, M. Szydło, *Komentarz do art. 22 Konstytucji...*, nb. 49-54.

8) ochrony konkurencji i konsumentów, 9) obciążeń publicznonprawnych, 10) korzystania z pomocy publicznej, 11) przestrzegania norm prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, 12) kontroli i nadzoru państwowego [...]. Ponieważ tak rozumiane [...] regulacje prawne – mimo że uciążliwe dla przedsiębiorców – nie mają na celu ograniczania przedsiębiorczości [...]”.

Te ostatnie uznawane są raczej za normy współkształtujące wolność gospodarczą, teoretycznie stanowiące jej ograniczenia, choć raczej w ujęciu utopijnego wydania skrajnego leśeferyzmu⁷⁹¹. Używa się także pojęcia warunków prowadzenia działalności gospodarczej w ogóle i warunków prowadzenia poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej⁷⁹². Kwestie wyliczone przez Trybunał jako niestanowiące ograniczeń wolności gospodarczej mają wreszcie wiele wspólnego z pojęciem reglamentacji w sensie ścisłym⁷⁹³. Urzeczywistnienie równej dla każdego wolności gospodarczej byłoby bowiem bez istnienia tego typu norm faktycznie niemożliwe w demokratycznym państwie prawnym stanowiącym „dobro wspólne wszystkich obywateli” i opierającym się na systemie społecznej gospodarki rynkowej. Jak podkreśla Kazimierz Strzyckowski, „ograniczenie wolności gospodarczej wynika [...] przede wszystkim z właściwości samej działalności gospodarczej, która ze swej istoty zasadniczo podlega ograniczeniom wynikającym z obiektywnych praw ekonomicznych [...], a w następnej kolejności z reguł obowiązującego porządku prawnego”⁷⁹⁴. „Nieograniczony” kapitalizm, oparty jedynie o rozumienie wolności jako braku jakiegokolwiek ingerencji zewnętrznej we własność i działalność gospodarczą ustąpił ze sceny dziejowej w drugiej połowie XIX w.⁷⁹⁵ i, jak się wydaje, nie ma we współczesnych realiach gospodarczo-społecznych szans na jego restytucję.

⁷⁹¹ A. Szafrąński, *Konstytucyjna wolność...*, s. 125-126 i przytoczona tam literatura. Por. także C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 36-37.

⁷⁹² P. Czarnek, *Wolność gospodarcza...*, s. 231.

⁷⁹³ Z. Szażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2021, s. 137; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej...*, s. 204-206; C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 42-45.

⁷⁹⁴ K. Strzyckowski, *Kilka uwag...*, s. 288.

⁷⁹⁵ K.R. Popper, *Spółczesność otwarte i jego wrogowie*. T. 2: *Wysoka fala proctw. Hegel, Marks i następstwa*, tłum. T. Korczyński, Warszawa 1987, s. 93.

3. Zagadnieniem autonomicznym, ale jednocześnie immanentnie związanym z wolnością gospodarczą realizowaną w warunkach demokratycznego społeczeństwa obywatelskiego, jest wolność zrzeszania się (koalicji). Piśmiennictwo najogólniej definiuje jej istotę jako możliwość realizacji indywidualnych i grupowych celów jednostek w prawnie identyfikowanej i uznawanej wspólnocie⁷⁹⁶. Trybunał Konstytucyjny wskazuje z kolei, że wolność zrzeszania się obejmuje wolność tworzenia zrzeszeń, przystępowania do nich i występowania z nich, pozostawiania poza ich strukturami, a także wolność działania w ramach zrzeszenia, decydowania o jego celach, zasadach działania, organizacji, bieżącej działalności oraz o zakończeniu działalności zrzeszenia⁷⁹⁷. Jako dość oczywista jawi się konstatacja, że ramy nowoczesnego systemu gospodarczego współkształtowane są nie tylko przez państwo i przedsiębiorcze jednostki, ale przez pluralizm interesariuszy indywidualnych oraz zbiorowych: związki zawodowe i inne zrzeszenia pracownicze, organizacje pracodawców, izby gospodarcze czy organizacje pozarządowe. *A contrario*, nie jest to zatem system pozbawiony wszelkich „ciał pośredniczących” między władzą a jednostką, promowany na Zachodzie począwszy od rewolucji francuskiej (słynna „Ustawa Le Chapeliera” z 1791 r.), a następnie dominujący zarówno w ramach modelu „nieograniczonego” kapitalizmu, jak i gospodarki centralnie sterowanej⁷⁹⁸. Wolność zrzeszania się w kontekście systemu gospodarczego sankcjonują, jak wiadomo, liczne normy konstytucyjne. Ogólny kontekst stanowi zasada społeczeństwa obywatelskiego wyrażona w art. 12 oraz art. 58 wprost uznających wolność zrzeszania się. Art. 59

⁷⁹⁶ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji...*, nb. 103. Por. także J. Hervada, *Prawo naturalne...*, s. 52.

⁷⁹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 03.06.1998 r., sygn. akt K 34/97.

⁷⁹⁸ Por. np. P. Minard, *Les métiers sans institutions les lois d'Allarde-Le Chapelier de 1791 et leur impact au début du XIX siècle*, [w:] *La France, malade du corporatisme? XVIII-XX siècles*, red. S. Kaplan, P. Minard, Paris 2004, s. 42 i n.; J.P. Potier, *L'Assemblée constituante et la question de la liberté du travail: un texte méconnu, la loi Le Chapelier*, [w:] J.M. Servet, *Idées économiques sous la révolution (1789-1794)*, Lyon 2019, s. 235 i n.; P. Rosanvallon, *Corporations et corps intermediaries*, „Le Débat” 1989, nr 5, s. 172; P. Minard, *Les métiers sans institutions...*, s. 81-97; K.M. Ujazdowski, *Geneza i tożsamość Konstytucji V Republiki Francuskiej: studium doktrynalno-prawne*, Kraków 2013, s. 36; H. Izdebski, *Dwugłos na temat: „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, PiP 2007, nr 6, s. 69.

z kolei dotyczy szczegółowo problematyki zrzeszeń pracodawców i pracowników. Niekiedy zwraca się uwagę, że taka rozproszona regulacja omawianej wolności świadczy o niekonsekwencji ustawodawcy konstytucyjnego⁷⁹⁹. Tym niemniej doktryna jednoznacznie dostrzega logiczny i funkcjonalny związek omawianych przepisów, które częściowo się pokrywają, gdy chodzi o rodzaje zrzeszeń, a częściowo się dopełniają⁸⁰⁰. Samo zrzeszenie, określane niekiedy zamiennie przez praktykę i teorię prawa mianem „organizacji społecznej”, powinno odznaczać się trwałością, dobrowolnym charakterem, określonym statusem prawnym i postacią organizacyjną wynikającą z przepisów prawa, jak również musi być powołane do trwałego realizowania określonych celów⁸⁰¹. Konstytucja jednoznacznie uznaje przy tym swobodę wyboru obywateli oraz ich zrzeszeń w zakresie formy organizacyjno-prawnej, przy pomocy której, stosownie do zakładanych celów, mogą osiągać zamierzone skutki prawne⁸⁰².

Raczej nie powinien budzić wątpliwości ponadpozytywny charakter wolności koalicji. Warto przypomnieć, że cała tradycja klasyczna jusnaturalizmu, za Stagirytą i św. Tomaszem, przyjmuje założenie społecznej istoty człowieczeństwa⁸⁰³. Leon XIII w encyklice *Rerum novarum* (1891) pisał, że „[...] prawo natury pozwala człowiekowi tworzyć stowarzyszenia, a państwo ustanowione jest dla ochrony prawa natury, nie zaś dla jego zagłady; gdyby zatem państwo zakazywało obywatelom łączyć się w stowarzyszenia, wówczas popadłoby w sprzeczność ze sobą samym, bo jak związkom prywatnym, tak i państwu początek dała jedna i ta sama przyczyna, a mianowicie popęd wrodzony

⁷⁹⁹ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 58 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, Warszawa 2016, LEX, nb. 9.

⁸⁰⁰ M. Kazimierzczuk, *Konstytucyjne podstawy zrzeszania się w związki zawodowe*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 1, s. 325.

⁸⁰¹ L. Bielecki, P. Ruczkowski, *Wolność zrzeszania się i jej ograniczenia w Konstytucji RP i w prawie międzynarodowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 7-8, s. 21.

⁸⁰² Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12.02.1991 r., sygn. akt K 6/90, za C. Banasiński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 168.

⁸⁰³ Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 2012, s. 27. Por. także np. P. Kuczma, *Wolność zrzeszania się*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014, s. 311.

do życia towarzyskiego”⁸⁰⁴. Javier Hervada pisze, że „otwarty na porozumiewanie się, solidarność, miłość wobec sobie podobnych, człowiek jest bytem relacyjnym. Naturalny stan człowieka to stan stosunków społecznych”⁸⁰⁵. Stąd hiszpański jurysta *explicite* przyznaje wolności zrzeszania status prawa naturalnego, którego uszczegółowieniem przez prawo pozytywne jest np. uprawnienie związków zawodowych do rejestracji⁸⁰⁶. Z tej perspektywy, jak się wydaje, chodzi o prawo naturalne pierwotne, ale zarazem mieszane, podobne w swym ukształtowaniu systemowym do wolności gospodarczej, gdyż doprecyzowywane przez ustawodawstwo. Zgodnie ze wskazanym ujęciem przywołane przepisy konstytucyjne traktują o „zapewnianiu” różnego rodzaju przejawów wolności zrzeszania przez prawo oraz władze publiczne. Stąd dogmatyka operuje przywoływanym już pojęciem prawa wolnościowego, którego realizacja zależy zasadniczo od aktywności chcącego się zrzeszać człowieka, a obowiązkiem państwa jest w pierwszej kolejności powstrzymanie się od nieuzasadnionej ingerencji w określoną przez prawo sferę swobodnej, indywidualnej aktywności. Nie zwalnia to jednak bynajmniej władz z obowiązku tworzenia warunków sprzyjających praktycznemu korzystaniu z owej wolności, a jednostce przysługują z tego tytułu konkretne prawa podmiotowe⁸⁰⁷. Podobne ujmowanie analizowanej kwestii wyłania się z postanowienia Sądu Apelacyjnego w Warszawie, który stwierdził, że „z art. 12 i 58 Konstytucji RP wynika, że wolność zrzeszania się należy do wolności obywatelskich, które umożliwiają postępowanie według własnej woli zainteresowanych osób, niezależnie od państwa i jego ustaw, nie mogą być jednostkom przyznawane i cofane. W wypadku sporu organ państwowy powinien wskazać podstawę prawną dla ograniczenia wolności obywateli”⁸⁰⁸.

Z pozytywnoprawnym doprecyzowaniem wolności zrzeszania wiąże się oczywiście zagadnienie jej ograniczeń. W pierwszej

⁸⁰⁴ Leon XIII, *Rerum novarum. O kwestii socjalnej*, nb. 38.

⁸⁰⁵ J. Hervada, *Prawo naturalne...*, s. 117

⁸⁰⁶ J. Hervada, *Prawo naturalne...*, s. 101.

⁸⁰⁷ Np. K. Bondarzewski, *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014, s. 108; W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 58 Konstytucji...*, nb. 26; P. Grzebyk, *Wolność zrzeszania się w związku zawodowe a zatrudnienie cywilnoprawne. Glosa do wyroku Trybunału Konstytucyjnego z 2.06.2015 r. (K 1/13)*, „Przełęcz Sądowy” 2016, nr 11, s. 200.

⁸⁰⁸ Postanowienie SA Warszawa z dnia 24.04.1998 r., sygn. akt I ACa 17/98.

kolejności należy przywołać art. 31 ust. 3 Konstytucji, stanowiący ogólny kanon ingerencji władz publicznych we wszystkie wolności i prawa jednostki. Ważne materialnoprawne ograniczenie zawiera art. 58 ust. 2 zakazujący zrzeczeń, których cel lub działalność są sprzeczne z Konstytucją lub ustawą. Próbując zrekonstruować „godziwe” i „niegodziwe” cele lub działalności zrzeczeń, doktryna odwołuje się pomocniczo głównie do art. 13 Konstytucji⁸⁰⁹. Jak wiadomo, zakazuje on istnienia organizacji odwołujących się w swoich programach do totalitarnych metod i praktyk działania nazizmu, faszystów i komunizmu, a także tych, których program lub działalność zakłada lub dopuszcza nienawiść rasową i narodowościową, stosowanie przemocy w celu zdobycia władzy lub wpływu na politykę państwa, albo przewiduje utajnienie struktur lub członkostwa. Bez wątplenia nie można wykluczyć możliwości odnoszenia przynajmniej niektórych ze wskazanych praktyk i metod do sfery działalności gospodarczej. Podobnie jak w przypadku wolności gospodarczej, wymogi uzyskania rejestracji sądowej, minimalnej liczby członków oraz osobowości prawnej przez niektóre kategorie organizacji społecznych nie należy postrzegać jako *stricte* ograniczenia wolności koalicji, lecz jako warunki współkształtujące korzystanie z niej w demokratycznym państwie prawnym. Adekwatne wydaje się również odwołanie do Hervadowskiej kategorii „doprecyzowania” prawa naturalnego. Z uwagi na względy zaufania obywateli do państwa, jak również bezpieczeństwo i porządek publiczny oraz ochronę praw innych osób, za słuszne uznaje się także ograniczenie omawianej wolności wobec niektórych funkcjonariuszy publicznych oraz osób pełniących określone funkcje publiczne, co niekiedy znajduje wyraz wprost w przepisach Konstytucji i ustaw szczegółowych (np. w art. 178 ust. 1 ustawy zasadniczej dotyczący sędziów czy art. 63 ustawy o Policji)⁸¹⁰.

4. Kolejną kluczową instytucją prawa publicznego gospodarczego są samorządy zawodowe i gospodarcze, których podstawę działalności stanowi art. 17 Konstytucji. Samorząd

⁸⁰⁹ W. Sokolewicz, K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 58 Konstytucji...*, nb. 30; Ł. Pisarczyk, *Komentarz do art. 58 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, nb. 34.

⁸¹⁰ Por. np. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10.04.2002 r., sygn. akt K 26/00.

gospodarczy, mimo bogatych tradycji II RP, odgrywa w warunkach współczesnych rolę raczej drugorzędną, zbliżoną bardziej do analizowanej już sfery organizacji społecznych, przez co dalsze rozważania zostaną poświęcone przede wszystkim węzłowym zagadnieniom dotyczącym samorządów zawodowych⁸¹¹. Zgodnie z art. 17 ust. 1 mogą być one tworzone w drodze ustawy, celem reprezentacji osób wykonujących zawody zaufania publicznego i sprawowania pieczy nad należyтым wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Po pierwsze, należy zauważyć, że funkcja reprezentacji interesów członków nie wiąże się w przypadku analizowanej instytucji z wolnością zrzeszania się. Samorzady zawodowe, będąc niewątpliwie jednym z „partnerów społecznych”, o których mowa w art. 20 Konstytucji, posiadają odmienny status prawny niż chociażby związki zawodowe czy organizacje pracodawców. Analizowana instytucja jest bowiem uznawana jednoznacznie w nauce i praktyce prawa za formę decentralizacji władzy publicznej, a przynależność do niej, jako korporacji prawa publicznego, ma charakter obligatoryjny⁸¹². „Korporacje zawodów

⁸¹¹ O ograniczonym znaczeniu i niewykorzystanym potencjale samorządów gospodarczych w systemie gospodarczym współczesnej Polski por np. K. Bondarzewski, *Samorząd gospodarczy...*, s. 294-295, 299; R. Kmiecik, *Pozycja ustrojowa samorządu gospodarczego w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 2, s. 92-97; Z. Snażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 168, 175-176; H. Izdebski, *Dwugłos...*, s. 65; D. Cendrowicz, *Instytucja samorządu gospodarczego w prawie polskim na tle rozwiązań krajów europejskich*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2021, nr 333, s. 18-24.

⁸¹² Spośród nowszej literatury por. np. M. Kulesza, *Samorząd*, [w:] B. Szlachta (red.), *Słownik społeczny*, Kraków 2004, s. 1154; H. Izdebski, *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorzady zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu: materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka*, 8 kwietnia 2002 r., Warszawa 2002, s. 33; J. Smarż, *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1, s. 62 i n.; M. Karcz-Kaczmarek, M. Maciejewski, *Samorzady zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV, s. 61-62; S. Pawłowski, *Decentralizacja przez samorzady zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, *Decentralizacja i centralizacja w administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019, s. 631.

zaufania publicznego ściśle współdziałają z państwem – wykonując tak czy inaczej zdefiniowaną funkcję publiczną. W istocie rzeczy przecież samorząd zawodowy to zdecentralizowana forma wykonywania administracji publicznej. Gdy nie ma misji publicznej, nie ma też powodu i podstawy do ustanawiania korporacji prawa publicznego” – pisał Michał Kulesza⁸¹³. Przywołane stanowisko odzwierciedla dominującą obecnie teorię państwowego samorządu, zakładającą, że samorząd – zarówno terytorialny, jak i nieterytorialny, a więc m.in. zawodowy – nie powstaje jako naturalny skutek istnienia określonych wspólnot, ale zawsze z woli państwa, które decyduje się na taką organizację władzy, dzięki której może przekazać (oktrojować) część swoich kompetencji na niższe szczeble administracji, w tym zarządzane przez grupy obywateli – jest faktycznie częścią władzy wykonawczej⁸¹⁴.

W kontekście tematyki niniejszego opracowania warto przypomnieć, że jeszcze początkowe lata II RP stały pod znakiem dominacji w polskiej nauce prawa tzw. naturalistycznej koncepcji samorządu, wywodzącej się z idei oświeceniowej szkoły prawa natury i liberalizmu. Według jej założeń, jak wskazuje Adam Bosiacki, samorząd był instytucją starszą od państwa i jedną z przyczyn jego powstania. Naturaliści określali samorząd mianem „naturalnej instytucji politycznej”, która, podobnie do jednostki, dysponuje naturalnymi uprawnieniami „nietykalnymi dla państwa”⁸¹⁵. Z czasem, pod naciskiem rządów sanacyjnych, teoria ta została zarzucona na rzecz koncepcji państwowej, która to stała się także teoretyczną podbudową odtworzenia instytucji samorządowych po 1989 r.

Tym niemniej, jak trafnie wskazuje Joanna Smarż, powszechnie uznaje się, że powołanie do życia samorządów zawodów zaufania publicznego było wynikiem realizacji zasady pomocniczości oraz wyrazem dążeń do deetatyzacji państwa⁸¹⁶. Mariusz

⁸¹³ M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny...*, s. 27

⁸¹⁴ K. Muszyński, P. Skuczyński, *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej: przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020, s. 117-119. Por. także H. Izdebski, *Dwugłos...*, s. 66.

⁸¹⁵ A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu: doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006, s. 90-97.

⁸¹⁶ J. Smarż, *Samorząd zawodowy...*, s. 67 i przywołana tam literatura. Por. także M. Karcz-Kaczmarek, M. Maciejewski, *Samorzady zawodowe i zakres ich*

Kotulski zauważa z kolei, że władza centralna deleguje zadania publiczne i odpowiednie kompetencje (w tym do korzystania z władztwa państwowego) na samorząd, wychodząc z założenia, że ten ostatni wykonuje je lepiej i efektywniej niż scentralizowana i zburokratyzowana administracja rządowa. Faktyczne ograniczenie nadzoru do kryterium legalności powoduje zaś, że w wykonywaniu powierzonych zadań samorząd zawodowy jest niezależny i samodzielny wobec organów władzy centralnej⁸¹⁷. Takie umiejscowienie na gruncie systemu ustrojowego świadczy zatem o wpływach katolickiej nauki społecznej, a więc i pośrednio klasycznych idei prawa natury, na ukształtowanie ram instytucjonalnych samorządów zawodowych przez polski system prawny.

Zakres zadań publicznych przekazanych do realizacji samorządom zawodowym, wraz z odpowiednimi elementami *imperium* administracyjnego, dotyczy, zgodnie z brzmieniem art. 17 ust. 1, sprawowania pieczy nad należytym wykonywaniem tych zawodów w granicach interesu publicznego i dla jego ochrony. Innymi słowy, jak pisze Hubert Izdebski, podstawowym władczym zadaniem samorządu zawodowego jest ustalanie zasad deontologii danej profesji i czuwanie nad jej przestrzeganiem, zwłaszcza poprzez sądownictwo dyscyplinarne⁸¹⁸. Osoby stowarzyszone w samorządzie mają monopol na wykonywanie danego zwodu, a wśród innych elementów władztwa korporacyjnego wskazuje się m.in. dokonywanie czynności związanych z decydowaniem lub współdecydowaniem o dopuszczeniu do wykonywania zawodu, prowadzenie rejestrów osób wykonujących zawód oraz prawo odpowiedniego wpływu na kształtowanie zasad przygotowania zawodowego⁸¹⁹. Tadeusz Bigo, jeden z przedwojennych przedstawicieli teorii państwowej⁸²⁰, wskazywał, że korporacje publiczne same zarządzają swoimi sprawami,

samodzielności..., s. 60.

⁸¹⁷ M. Kotulski, *Samorząd zawodowy*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 377.

⁸¹⁸ H. Izdebski, *Dwugłos...*, s. 65. Por także np. J. Roszkiewicz, *Prawnicze samorzady zawodowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2021, nr 1, s. 13-21.

⁸¹⁹ S. Pawłowski, *Decentralizacja przez samorzady...*, s. 637.

⁸²⁰ K. Muszyński, P. Skuczyński, *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej...*, s. 118 i przytoczona tam literatura. A. Bosiacki uważa T. Bigo za przedstawiciela

ponieważ wszystkim członkom przyznaje się gwarancję jednakowego uczestnictwa w działalności korporacji za pośrednictwem wybranych i ustanowionych przez siebie organów. Samodzielność samorządu przejawia się zaś w możliwości wiążącej regulacji stosunków wewnętrznych⁸²¹. Współwystępują zatem elementy *self-government* oraz *self-regulation*⁸²². W kontekście modelu sprawiedliwości dystrybtywnej Javiera Hervady jest to demokratyczny model zbiorowości, gdzie wszyscy członkowie są równi – głos każdego obywatela jest taki sam, ponieważ odpowiada prawu mającemu źródło w równym statusie wszystkich⁸²³. Prawo przynależności do korporacji zawodowej będzie zaś miało charakter mieszany, oparty na tytule pozytywnym, ale mierze naturalnej, gdyż z samej natury tego zrzeszenia wynika, że każdemu członkowi przysługuje jeden głos⁸²⁴. Oczywiście analogicznie przedstawiać się będą stosunki wewnątrz dobrowolnych zrzeszeń gospodarczych, o których była mowa wcześniej.

Podstawową kontrowersją związaną z tworzeniem i funkcjonowaniem samorządów zawodowych jest problem wkraczania ich uprawnień reglamentacji dostępu do profesji w sferę wolności wyboru i wykonywania zawodu, której dotyczy bezpośrednio art. 65 ust. 1 Konstytucji RP. Dla porządku wypada dokładniej naświetlić pewne aspekty przedmiotowego problemu. Otóż Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że owa wolność stanowi fundamentalne prawo człowieka, służące zarówno samo-realizacji jednostki, jak i rozwojowi gospodarczemu, poprzez umożliwienie jednostce uczestnictwa w aktywności użytecznej społecznie i gospodarczo⁸²⁵. Niemniej jednak słusznie zauważa Cezary Banasiński, że o ile wybór zawodu jest bezwzględnie wolny, gdyż stanowi akt samodzielnej decyzji, wolnej woli każ-

tw. teorii mieszanej, łączącej elementy państwowe z naturalistycznymi. Por. A. Bosiacki, *Od naturalizmu do etatyzmu...*, s. 139.

⁸²¹ T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990, s. 116 i n.

⁸²² K. Muszyński, P. Skuczyński, *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej...*, s. 125.

⁸²³ J. Hervada, *Prawo naturalne...*, s. 48-49.

⁸²⁴ J. Hervada, *Prawo naturalne...*, s. 70.

⁸²⁵ Wyroki Trybunału Konstytucyjnego z 20.02.2018, sygn. akt K 30/07 oraz z 27.03.2008 r., sygn. akt SK 17/05. Za C. Banasiński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 81.

dego człowieka, o tyle wykonywanie zawodu może być regulowane⁸²⁶. Przyjmując perspektywę jusnaturalistyczną, prawo pozytywne ograniczające wolność wyboru zawodu byłoby niewątpliwie sprzeczne z prawem naturalnym. Godziłoby bezpośrednio w godność osoby ludzkiej.

Należy także zauważyć, że posługiwanie się w zarysowanym kontekście wyłącznie perspektywą wolności wykonywania zawodu z pominięciem wolności gospodarczej nie oddaje pełnego spektrum realiów rynkowych i istoty analizowanych instytucji. Zawody zaufania publicznego to przeważnie, choć oczywiście nie tylko, tzw. wolne zawody (adwokaci, radcowie prawni, lekarze, architekci itp.), których podstawowy model zarobkowania to nie stosunek pracy, ale świadczenie usług, a więc wykonywanie pełnoprawnej działalności gospodarczej⁸²⁷. Aspekt ten podkreślał Michał Kulesza, odnosząc zakres podmiotowy art. 17 ust. 1 do zawodów, które tradycyjnie były wykonywane na własny rachunek i które posiadają szczególny deontologiczny charakter. Zdaniem wybitnego administratywisty „wykonywanie zawodu w formie pracy najemnej oznacza zupełnie inne rozłożenie odpowiedzialności za skutek, a także inne rozłożenie reguł deontologicznych. Wykonywanie zawodu w formie pracy najemnej związane jest ze zmniejszeniem osobistej odpowiedzialności za treść i rezultat działania. W rezultacie w takim przypadku samorząd zawodowy – w klasycznym tego słowa znaczeniu – jest po prostu niepotrzebny, ponieważ to pracodawca (zwierzchnik) odpowiada za dzieło, za rezultat pracy, za wynik działania. W grupie klasycznych zawodów wolnych nie ma służbowego zwierzchnika. Wykonujący taki zawód sami więc muszą dbać o standardy. I to jest podstawowe założenie konstrukcji art. 17”⁸²⁸. Obowiązek dbania o owe standardy wynika zaś bezpośrednio z kategorii „zaufania publicznego”. Stanisław Wykrętowicz pisze, że „podstawę więzi, która łączy członków tych izb [tj. samorządów zawodowych – D.M.], stanowi etos zawodu zaufania publicznego rozumiany jako służba publiczna wobec drugiego człowieka. Zawód zaufania publicznego nie jest zwykłym

⁸²⁶ C. Banasiński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 81.

⁸²⁷ Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 96.

⁸²⁸ M. Kulesza, *Pojęcie zawodu zaufania publicznego...*, s. 26.

zawodem; jest stanem [...]”⁸²⁹. Marek Szydło podkreśla, że między przedstawicielami wolnych zawodów a ich klientami tworzy się szczególna więź, oparta na zaufaniu i dyskrecji. Osobom wykonującym wolne zawody obywatele powierzają swoje dobra egzystencjalne, immanentnie związane z ich człowieczeństwem, takie jak życie, zdrowie czy wolność⁸³⁰. Należyte wykonywanie tego typu działalności nie może się obejść zatem bez wysokich, trudnych do opanowania dla większości społeczeństwa, kompetencji, zarówno zawodowych, jak i osobistych. Podstawową implikacją takiego stanu rzeczy, na co zwracała pośrednio uwagę także cytowana wcześniej wypowiedź Michała Kuleszy, jest zaostrzony stopień odpowiedzialności prawnej, tak cywilnej, jak i karnej, za błędy w sztuce⁸³¹. Opisane ujęcie znajduje także swoje odzwierciedlenie na gruncie teorii sprawiedliwości dystrybutywnej Javiera Hervady. Hiszpański teoretyk prawa natury wyraźnie wskazywał, że założeniu równości członków danej zbiorowości musi towarzyszyć zasada rozróżniania funkcji, które w niej pełnią, gdyż każdemu przysługuje to, co należy do jego funkcji. Kluczową implikacją wskazanego założenia jest właśnie konieczność przypisania członkom grupy różnego poziomu odpowiedzialności – taka sprawiedliwa równość miała być proporcjonalna⁸³².

5. W kontekście refleksji prawnonaturalnej warto pochylić się nad pojęciami solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych i ich normatywną treścią. Na płaszczyźnie praktycznych standardów ustrojowych oznaczają one, po pierwsze, odrzucenie darwinizmu społecznego jako zasady organizującej system gospodarczy, zarówno w wydaniu liberalnym (leseferizm, libertarianizm), jak i kolektywistycznym (walka klas). Dlatego niektórzy myśliciele solidarystyczni mówili nie o trzeciej drodze, lecz o zupełnie nowej i specyficznej wizji stosunków

⁸²⁹ S. Wykrętowicz, *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] R. Kmieciak (red.), *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010, s. 21.

⁸³⁰ M. Szydło, *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, nb. 32.

⁸³¹ M. Szydło, *Komentarz do art. 17 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP...*, nb. 34 i przytoczona tam literatura.

⁸³² J. Hervada, *Prawo naturalne...*, s. 48.

jednostki ze społeczeństwem⁸³³. Urzeczywistnianie zasady solidarności powinno i może służyć zatem przewyżczeniu negatywnych doświadczeń braku dialogu i solidarności w gospodarce, charakterystycznych zarówno dla PRL, jak i niestety często u zarania transformacji po 1989 r. Po drugie, przedmiotowe zasady implikują eliminację z debaty gospodarczej fundamentalizmu, rozumianego jako odrzucenie innych stanowisk i narzucanie własnych – zgodnie z weberowskim pojęciem etyki przekonań – na rzecz etyki odpowiedzialności, przewidywania skutków działań politycznych i legislacyjnych⁸³⁴. Systemowe spojrzenie na Konstytucję nakazuje zatem łączyć zasady wyrażone w art. 20 z podstawowymi wartościami systemu prawa – godnością osoby ludzkiej oraz dobrem wspólnym. Harmonizuje to konieczność respektowania podmiotowości i autonomii jednostek oraz ich zrzeszeń z ukierunkowaniem partykularnych dążeń na cele ogólnego utrzymania i rozwoju wspólnoty politycznej.

Przedstawiciele doktryny podkreślają przewagę „ładunku aksjologicznego” omawianych zasad nad wymiarem ściśle normatywnym, czyli możliwością dekodowania z art. 20 norm prawnych o precyzyjnej treści⁸³⁵. Trudno byłoby aktorom życia gospodarczego przyznawać konkretne prawa podmiotowe w oparciu o przedmiotowy przepis. Z drugiej strony, jak zauważa Anna Domańska, solidarności nie da się narzucić li tylko nakazem prawnym. Nie da się w pełni zobowiązać partnerów dialogu społecznego, aby kierowali się interesem ogólnym, a nie partykularnym⁸³⁶. Słusznie zatem konstatuje Jerzy Ciapała, że chodzi o normę określającą przede wszystkim wzorzec ukształtowania procesu prawodawczego i innych procesów decyzyjnych⁸³⁷. Polityka gospodarcza państwa powinna opierać się na formach instytucjonalnych i proceduralnych dialogu społecznego, których celem jest eliminacja naturalnych w gospodarce rynkowej napięć i konfliktów wynikają-

⁸³³ A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski: na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2001, s. 129.

⁸³⁴ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 40-41.

⁸³⁵ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 106; A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy...*, s. 41.

⁸³⁶ A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy...*, s. 130.

⁸³⁷ J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 106.

cych z rozbieżności interesów poszczególnych interesariuszy. Każda z grup interesów rynku dysponuje równą możliwością artykulacji swych potrzeb oraz interesów, a następnie równej partycypacji w kształtowaniu procesów gospodarczych. Niekiedy, nawiązując do katolickiej nauki społecznej, próbuje się opisać analizowaną koncepcję jako neokorporacjonizm, który umożliwia udział organizacji społecznych w stanowieniu rozstrzygnięć państwowych⁸³⁸. Szczególną rolę pełnią różnorakie mechanizmy dialogu, zwłaszcza proceduralne, podczas kryzysów, sytuacji społecznego „wrzenia” i powszechnych napięć społecznych na tle ekonomicznym. Konstytucyjnym trybem realizacji interesów partykularnych interesariuszy gospodarki są zatem szeroko rozumiane negocjacje⁸³⁹. Paradygmat dialogu i partnerstwa może pełnić rolę, jak pisze Kamil Zaradkiewicz, swoistego „wentylu” bezpieczeństwa, jednego z bezpieczników systemu konstytucyjnego⁸⁴⁰. Państwo w tym układzie stosunków pełni rolę arbitra. Powinno kierować się zasadą „dystansu”, gdyż nie jest jego rolą reprezentowanie i ochrona własnych interesów, ani też szczególne promowanie interesów poszczególnych podmiotów⁸⁴¹. Rola państwa polega także, zgodnie z paradygmatem zasady subsydiarności, na umiejętnej nieingerencji, odstąpieniu od regulacji kwestii, które zdołali wcześniej uzgodnić partnerzy społeczni⁸⁴².

Instytucjonalny aspekt dialogu społecznego ma wiele przejawów. Adam Krzywoń zwraca przykładowo uwagę na klasyczną instytucję publicznych konsultacji aktów prawnych⁸⁴³. Niewątpliwie osiągnięciu konsensusu służą wszelkie instrumenty działania administracji w paradygmacie demokracji partycypacyjnej i społeczeństwa obywatelskiego, czyli tzw. *public governance* i sieciowości, jak również przejmowanie standardów

⁸³⁸ K. Sobczak, *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1997, s. 28-31.

⁸³⁹ M. Wyrzykowski, *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament: studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszewi*, Warszawa 2000, s. 230.

⁸⁴⁰ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji...*, nb. 159.

⁸⁴¹ K. Zaradkiewicz, *Komentarz do art. 20 Konstytucji...*, nb. 157 i przywołana tam literatura.

⁸⁴² L. Florek, *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12, s. 198.

⁸⁴³ A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy...*, s. 42.

„otwartego rządu” – transparentności i dostępu do informacji⁸⁴⁴. W powszechnym mniemaniu dialog społeczny występuje przede wszystkim poprzez odniesienie do instytucji zbiorowego prawa pracy, stąd, biorąc pod uwagę tematykę niniejszego opracowania, wypada ograniczyć się do kwestii podstawowych. Podstawową płaszczyznę stanowi tu Rada Dialogu Społecznego, która zastąpiła Komisję Trójstronną, działająca na podstawie ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o Radzie Dialogu Społecznego i innych instytucjach dialogu społecznego⁸⁴⁵. W organie tym zasiadają przedstawiciele rządu, pracodawców i pracowników. Pracowników reprezentują tzw. reprezentatywne organizacje związkowe, natomiast pracodawców – reprezentatywne związki pracodawców. Rada stanowi forum dialogu społecznego prowadzonego w celu godzenia interesu pracowników i interesu pracodawców w służbie dobra wspólnego. Przedmiotem jej obrad i niewiążących ustaleń są zgodnie z art. 2 ustawy projekty ustawy oraz innych aktów prawnych oraz inicjowanie procesu legislacyjnego, a także pozostałe sprawy istotne ze względu na cel działania Rady, czyli zapewnienie warunków rozwoju społeczno-gospodarczego oraz zwiększenie konkurencyjności polskiej gospodarki i spójności społecznej⁸⁴⁶. Próba zarysowania instytucjonalnej problematyki dialogu społecznego ograniczona jedynie do opisanej struktury byłaby jednak pozbawiona odniesienia do realiów rynkowych. Pomijając nawet zarzuty upolitycznienia forum najpierw Komisji Trójstronnej, a następnie Rady Dialogu, kluczowe wydaje się zagadnienie braku legitymizacji występujących w niej podmiotów do wypowiedzania się w imieniu reprezentowanych grup⁸⁴⁷. Opisujący problem dotyka szeroko rozumianej strony pracowniczej, gdyż wyraźnie widać wśród przedsiębiorców różnych branż rosnącą świadomość potrzeby samoorganizacji lobbingowej⁸⁴⁸. Naturalnie biznes dysponuje nieporównywalnie większymi zasobami, które może przeznaczyć na wskazane cele. Tymczasem osoby skupione w zwią-

⁸⁴⁴ Por. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 125, 368.

⁸⁴⁵ Dz.U. 2018 poz. 2232 ze zm.

⁸⁴⁶ Z. Szażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 81.

⁸⁴⁷ Z. Szażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 81 i cytowana tam literatura.

⁸⁴⁸ <https://biznes.wprost.pl/branze/10427944/polscy-przedsiębiorcy-chca-działac-razem-rosnie-pozycja-organizacji-branzowych.html>

kach zawodowych i podobnych organizacjach są swego rodzaju „elita” polskiego świata pracy, funkcjonującą w stabilizujących ramach „kodeksowych”. Codziennością przytłaczającej większości polskich pracowników, nie w sensie prawnym, a ekonomicznym, jest samozatrudnienie lub zatrudnienie w oparciu o umowy cywilnoprawne i naturalny przez to brak jakiegokolwiek reprezentacji wspólnych interesów. Opisywane zjawisko różnie opisywane jest przez literaturę przedmiotu. Ostatnio popularne stało się pojęcie „prekaryzacji” rynku pracy⁸⁴⁹. Stąd niekiedy zarzuty, że związki troszczą się przede wszystkim o interesy osób zatrudnionych na etacie w rozumieniu Kodeksu pracy, a nie pracowników *sensu largo*⁸⁵⁰.

Z kolei poruszając problem solidarności, należy przede wszystkim dostrzegać, jak podkreśla Adam Krzywoń, dyrektywę w procesie interpretacji przepisów dystrybuujących obciążenia między poszczególnych aktorów procesów gospodarczych, tak aby konsekwencje transformacji, kryzysów, ale także i okresów dobrobytu, rozkładały się sprawiedliwie⁸⁵¹. Ciekawą próbę wypełnienia jurydyczną treścią zasady solidarności podjął Hervada, budując swój system prawa naturalnego. Po pierwsze, solidarność postrzega, podobnie jak niegdyś Léon Duguit, jako podstawową normę systemu prawnego, na mocy której każda istota ludzka i każda zbiorowość jest współodpowiedzialna z pozostałymi przy osiągnięciu ich celów. Po drugie, jako cnota etyczna, jest ona elementem łagodzącym obowiązek jakiegoś świadczenia, pomagającym osiągnąć w danym przypadku to, co słuszne, poprzez korygowanie sprawiedliwości (rozumianej zgodnie z klasyczną definicją *suum cuique tribuere*)⁸⁵².

Michał Skąpski pisze, że z solidaryzmu i zasady subsydiarności wynika obowiązek państwa, by wspierać słabszych uczestników gry rynkowej, regulacji służących bezpieczeństwu socjalnemu i pracy, instrumentów służących ochronie przed wyzyskiem i nadużyciami ze strony podmiotów gospodarczych,

⁸⁴⁹ Por. G. Standing, *Prekariat: nowa niebezpieczna klasa*, tłum.: K. Czarnecki, P. Kaczmarek, M. Karolak, Warszawa 2014, s. 63.

⁸⁵⁰ <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1419721,zwiazki-zawodowe-poparcie-solidarnosc-opzz-fzz.html>

⁸⁵¹ A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy...*, s. 41. Podobnie J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 107.

⁸⁵² J. Hervada, *Prawo naturalne...*, s. 58, 133.

także pracodawców⁸⁵³. Realizacją solidarności będą chociażby instytucje prawa podatkowego i zabezpieczenia społecznego. Zwłaszcza te pierwsze służą państwu do eliminowania nadmier-nych nierówności, przez co mitygują ryzyko niepokojów na tle ekonomicznym⁸⁵⁴ Zofia Snażyk i Adam Szafrąński słusznie podnoszą, że dobro wspólne i solidarność wiążą się często z obo-wiązkami ponoszenia ofiar, także majątkowych. Solidarność stoi więc niejako w konflikcie z zasadą wolności gospodarczej i prawem do własności⁸⁵⁵. Nie oznacza ona jednak bynajmniej wyrzeczeń jedynie po stronie lepiej sytuowanych. Jak podkre-ślał Jan Paweł II, „Praktykowanie solidarności wewnątrz każde- go społeczeństwa posiada wartość wtedy, gdy jego członkowie uznają się wzajemnie za osoby. Ci, którzy posiadają większe znaczenie, dysponując większymi zasobami dóbr i usług, winni poczuwać się do odpowiedzialności za słabszych i być gotowi do dzielenia z nimi tego, co posiadają. Słabsi ze swej strony, postępując w tym samym duchu solidarności, nie powinni przy- jmować postawy czysto biernej lub niszczącej tkankę społecz- ną, ale dopominając się o swoje słuszne prawa, winni również dawać swój należny wkład w dobro wspólne. Grupy pośrednie zaś nie powinny egoistycznie popierać własnych interesów, ale szanować interesy innych”⁸⁵⁶.

6. Wszelkie rozważania o ustroju gospodarczym, także w kontekście aksjologicznym, byłyby bezpłodne bez poruszenia problematyki własności. Ma ona niewątpliwie pierwotny, fun- damentalny charakter dla funkcjonowania gospodarki rynko- wej jako takiej, przez co pojawia się oczywisty, nierozzerwalny i funkcjonalny związek z wolnością gospodarczą⁸⁵⁷. Nie nale- ży oczywiście zapominać, że omawiana instytucja, posiadająca

⁸⁵³ M. Skąpski, *Realizacja idei społecznej gospodarki rynkowej w polskim ustro- ju pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 118, 119.

⁸⁵⁴ K. Leśniak-Moczuk, *Równość i sprawiedliwość w społecznej gospodarce rynkowej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2004, nr 4, s. 233.

⁸⁵⁵ Z. Snażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 80.

⁸⁵⁶ *Sollicitudo rei socialis*, 1987, nb. 39.

⁸⁵⁷ Por. np. C. Banasiński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 86; Z. Snażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospo- darcze...*, s. 79; T. Mróz, *Własność prywatna jako podstawa konstytucyjnej za- sady wolności gospodarczej...*, s. 127; B. Banaszek, *Konstytucyjne prawo*

niewątpliwie ponadustawowe źródła, odgrywa kluczową rolę dla całego systemu prawa, przede wszystkim dla prawa prywatnego, ale i ogólnie dla ładu konstytucyjnego⁸⁵⁸. Dlatego niniejsze opracowanie nie może siłą rzeczy objąć wielu fundamentalnych kwestii. Wypada skupić się na aspektach własności leżących w obrębie zainteresowania publicznego prawa gospodarczego.

Po pierwsze chodzi zatem o własność jako zasadę ustrojową, o czym stanowią art. 20 i 21 polskiej ustawy zasadniczej. Konstytucyjny ustrój gospodarczy wyrasta zatem niejako z własności prywatnej, a na władzach publicznych spoczywa ogólny obowiązek jej ochrony, realizowany w ramach stanowienia i stosowania prawa. Bolesław Banaszek wskazuje zatem, że chodzi o ustanowienie pewnego standardu regulacji stosunków majątkowych obejmującego zarówno ochronę przed nadmierną swobodą ingerencji władz publicznych w sferę własności, jak również o ustanowienie norm prawnych umożliwiających każdemu realizację uprawnień właścicielskich⁸⁵⁹. Za kolejną implikację należy uznać szczególną pozycję, czy wręcz dominację własności prywatnej względem własności publicznej oraz uspołecznionej, co oznacza przykładowo niedopuszczalność nacjonalizacji przemysłu lub całych jego gałęzi⁸⁶⁰. Biorąc pod uwagę treść art. 20 oraz inne szczegółowe regulacje konstytucyjne sytuujące analizowane pojęcie w świetle doktryny społecznej gospodarki rynkowej (np. rodzinne gospodarstwo rolne z art. 23), wydaje się także, iż można mówić o konstytucyjnym obowiązku władz publicznych upowszechniania własności poprzez tzw. uwłaszczenie⁸⁶¹ oraz promowanie małej i średniej

własności, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 41.

⁸⁵⁸ Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993, s. 68.

⁸⁵⁹ B. Banaszek, *Konstytucyjne prawo własności...*, s. 30-32; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003, s. 32, 37; K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej: koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013, s. 176-177; M. Bednarek, *Mienie. Komentarz do art. 44-53¹ Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997, s. 27. Por. także orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z 12.01.1998, sygn. akt P 2/98 oraz z 25.02.1999 r., sygn. akt K 23/98.

⁸⁶⁰ Z. Szałyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 77; T. Mróz, *Własność prywatna jako podstawa konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej...*, s. 119.

⁸⁶¹ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada ochrony własności...*, s. 297-300.

przedsiębiorczości, zgodnie z postulatami ordoliberalizmu⁸⁶². Stąd niekiedy wysnuwa się z art. 20 Konstytucji nakaz kontynuowania prywatyzacji majątku państwowego, co miałyby prowadzić do intensyfikacji rynkowego charakteru gospodarki⁸⁶³. Zaznaczymy, że prywatyzacja nie musi oznaczać, i w realiach polskiej transformacji ustrojowej przeważnie nie oznaczała, transferu dawnego mienia publicznego w ręce drobnych właścicieli.

Drugim konstytucyjnym wymiarem własności istotnym dla analizowanej problematyki jest przysługujące każdemu człowiekowi prawo podmiotowe (prawo do własności), określane zwykle w piśmiennictwie mianem wolności majątkowej, które wyrażają głównie art. 21 i art. 64 Konstytucji⁸⁶⁴. Nie chodzi tu oczywiście o zapewnienie jednostce przez władze publiczne faktycznego posiadania określonych dóbr (roszczenie o pewne minimum majątku), lecz o zapewnienie powszechnej możliwości stania się właścicielem⁸⁶⁵. Zdaniem Bogusława Banaszkiewicza istotą tak rozumianej własności jest prawo jednostki do pozyskiwania i korzystania z dóbr świata zewnętrznego mających wartość ekonomiczną, do zatrzymania ich dla siebie albo dysponowania na rzecz innych, a także do swobodnego pozostawiania swoim następcom. Prawa majątkowe, czyli własność

⁸⁶² K. Kamińska, *Ordoliberalizm i keynesizm – dwie sprzeczne koncepcje w polityce gospodarczej powojennych Niemiec*, Warszawa 2018, s. 25; A. Grabowski, *Ordoliberalna kategoria własności na przykładzie poglądów Waltera Euckena i Wilhelma Röpkego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260, s. 33-34; L. Erhard, *Dobrobyt dla wszystkich*, tłum. E. Mączyńska et al., Warszawa 2012, s. 18-29. Por. także M. Kubiak, *Ordoliberalizm a koncepcja i praktyka społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Gdańskie” 2012, T. XXXI, s. 385.

⁸⁶³ A. Krzywoń, *Ustrój gospodarczy...*, s. 39-40; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność...*, s. 100-101 i przytoczona tam literatura. Odrzuca taką interpretację B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo własności...*, s. 54.

⁸⁶⁴ B. Banaszkiewicz, *Konstytucyjne prawo własności...*, s. 31; S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 69-85; K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 134-138; T. Mróz, *Własność prywatna jako podstawa konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej...*, s. 121; C. Błaszczyk, *Propertarianistyczne teorie prawa autorskiego*, Warszawa 2018, s. 40; D. Pokitko, *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 2, s. 190.

⁸⁶⁵ S. Jarosz-Żukowska, *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 254; Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze...*, s. 78.

w sensie cywilistycznym, stanowią zaś formy realizacji owej wolności, normatywnie jej podporządkowane⁸⁶⁶. Z kolei Kamil Zaradkiewicz sądzi, że wolność własności wyznacza istotę prawa podmiotowego, którą stanowi względna pełnia uprawnień umożliwiająca m.in. wyzbycie się dobra majątkowego zarówno w drodze zdarzeń prawnych, jak i faktycznych (w tym teoretycznie przez zniszczenie)⁸⁶⁷. Tak pojmowana wolność, wskazuje cytowany autor, jest pierwotna względem porządku prawnego, stanowi pojęcie pozaprawne, nie może być przez państwo nadana, lecz wymaga uznania i ochrony prawnej⁸⁶⁸. Podobnie do wolności gospodarczej, tak i wobec wolności majątkowej (prawa do własności) można więc doszukiwać się junsnaturalistycznych konotacji na gruncie polskiego systemu gospodarczego. Wolność majątkowa stanowi kolejny instrument autonomii oraz samorealizacji osoby ludzkiej. Szczególnie wartościową rekonstrukcję celu istnienia własności w kontekście wolności gospodarczej przedstawił John Finnis, dla którego analizowana instytucja daje człowiekowi „swobodę rozwijania własnej kreatywności, pomysłowości, należytej dbałości o dane dobra i bacności na nie, aby mógł bezpiecznie z nich korzystać, lokować je i rozwijać oraz aby miał możliwość wymienienia ich na jakieś inne przedmioty, które, jego zdaniem, bardziej nadają się do realizacji jego planu życia”⁸⁶⁹. Trudno o bardziej treściwy opis zjawiska przedsiębiorczości oraz korzyści, jakie płyną z pełnego wykorzystania jej potencjału.

Własność, zarówno prawo podstawowe, jak i instytucja prawa cywilnego, podlega ogólnym ograniczeniom w systemie normatywnym, o których mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji. W codziennej praktyce obrotu gospodarczego kluczowe znaczenie ma jednak ogólne, systemowe zakreślenie praw właściciela, wyrażone zwłaszcza na gruncie art. 140 Kodeksu cywilnego, czyli koncepcja społecznego związania (społecznej funkcji) własności. Otóż właściciel może, jak głosi wspomniany przepis KC, korzystać z rzeczy, pobierać z niej pożytki i rozporządzać swoją rzeczą z wyłączeniem innych osób, ale

⁸⁶⁶ B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo własności...*, s. 31, 33.

⁸⁶⁷ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 141.

⁸⁶⁸ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 122.

⁸⁶⁹ J. Finnis, *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, tłum. K. Lossman, Warszawa 2001, s. 193.

„w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego” oraz zgodnie ze „społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa”. Zatem polski system prawny, wskazuje Hubert Izdebski, odchodzi zdecydowanie od klasycznie liberalnego (a także tzw. romanistycznego) ujęcia omawianej instytucji jako „nienaruszalnej i świętej”, na rzecz poszukiwania sprawiedliwej równowagi pomiędzy własnością a innymi wartościami i prawami podstawowymi, bez naruszania jej istoty oraz w racjonalnych i proporcjonalnych granicach⁸⁷⁰. Nie pozbawiając całkowicie przedmiotowego prawa, ustawodawca ogranicza więc swobodę właściciela w jego wykonywaniu⁸⁷¹. Powszechność współczesnego, „związanego” rozumienia własności na gruncie zachodniej kultury prawnej oddaje chociażby jedno z orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego: „Jest rzeczą oczywistą – stwierdził Trybunał parafrazując art. 14 ust. 2 Konstytucji RFN – że własność zobowiązuje”, a „z tytułu tego prawa ciąży na właścicielu różnego rodzaju obowiązki”⁸⁷².

Wyjaśniając koncepcję społecznego związania własności doktryna wyraźnie jednak oddziela prawa od zobowiązań właściciela jako przynależne do różnych sfer systemu. Pojęcie obowiązku, wskazuje Kamil Zaradkiewicz, odnosi się do sposobu wykonywania prawa podmiotowego, a nie do samego prawa – nie jest jego „współkształtującym” elementem składowym⁸⁷³. Jest to więc ujęcie odmienne od zarysowanej wcześniej wolności gospodarczej. Przedstawiciele doktryny przywołują w tym kontekście chociażby rozróżnienie na posiadanie i używanie rzeczy, sformułowane na kartach fundamentalnych encyklik społecznych Kościoła *Rerum novarum* i *Quadragesimo anno*. Pierwsza z wymienionych kategorii zakłada wyłączenie osób trzecich ze sfery własności, a druga jest podporządkowana obowiązkowi dbania o „powszechną użyteczność swojej własności”⁸⁷⁴. Piśmiennictwo określa niekiedy ideę społeczne-

⁸⁷⁰ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 287.

⁸⁷¹ C. Banasiński, [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 89.

⁸⁷² Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 03.06.2008, sygn. akt P 4/06. Por. także np. wyrok z 26.09.2000 r., sygn. akt P 11/99.

⁸⁷³ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 366-367. Por. także S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 169.

⁸⁷⁴ H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne...*, s. 284-285; L. Górski, *Własność prywatna, jej znaczenie i granice*, Poznań 1937, s. 120, za K. Zaradkiewicz,

go związania pojęciem „miary” ograniczeń praw majątkowych, wyznaczającej sferę wykonywania prawa oraz kształtującej dopuszczalny zakres realizacji uprawnień przez właściciela⁸⁷⁵. Jest to zatem pojęcie dużo węższe niż u Hervady, który za miarę prawa przyjmował, oprócz zewnętrznej regulacji, także wewnętrzne ukształtowanie prawa, w tym zakres uprawnień podmiotu prawa⁸⁷⁶. Przyjęcie paradygmatu powiązania uprawnień właścicielskich z pewnymi (zewnętrznymi) obowiązkami na rzecz dobra wspólnego ujawnia wpływ licznych nurtów ideologicznych na współczesny system prawny, poza społeczną nauką Kościoła katolickiego, także konserwatyzmu, socjalnego liberalizmu oraz „laickiego” solidaryzmu. Zarysowane ukształtowanie prawa własności jest również niewątpliwie zgodne ze współczesnym stanowiskiem jusnaturalistycznym. Zdaniem hiszpańskiego teoretyka, „własność znajduje podstawę w statusie człowieka, ale do każdego określonego prawa własności przysługuje tytuł prawnopozytywny (dziedziczenie, sprzedaż, praca, zawód, darowizna itp.), dlatego nie można być właścicielem rzeczy ze względu na tytuł naturalny. Dlatego niesprawiedliwe jest negowanie własności, ale nie jest już dokonanie ponownego jej podziału, jeżeli istniejący jest sprzeczny z dobrem wspólnym”⁸⁷⁷. Konieczność uzgodnienia wykonywania własności z interesem ogółu podkreśla też Finnis. „Prywatny właściciel bogactw naturalnych lub dóbr kapitałowych ma, zgodnie z wymaganiami sprawiedliwości, obowiązek efektywnego ich wykorzystywania lub jeżeli nie ma koniecznych do tego środków, odstąpienia ich komuś, kto chce i może uczynić z nich użytek” – pisze australijski naturalista⁸⁷⁸.

„Kwalifikowaną” postać społecznego związania własności stanowi wywłaszczenie, które na poziomie konstytucyjnym obejmuje art. 21 ust. 2, dopuszczający odjęcie prawa własności „na cele publiczne” i „za słusznym odszkodowaniem”⁸⁷⁹. Szczegółowym aktem regulującym wskazane materie jest ustawa z dnia

Instytucjonalizacja wolności..., s. 365.

⁸⁷⁵ K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 369.

⁸⁷⁶ J. Hervada, *Prawo naturalne...*, s. 38-39.

⁸⁷⁷ J. Hervada, *Prawo naturalne...*, s. 38.

⁸⁷⁸ J. Finnis, *Prawo naturalne...*, s. 193.

⁸⁷⁹ B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo własności...*, s. 46. Por. także K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 448.

21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami⁸⁸⁰. Na płaszczyźnie proceduralnej wywłaszczenie ma charakter niezależny od woli właściciela i następuje, zgodnie z zasadą państwa prawnego, na podstawie decyzji administracyjnej. Bolesław Banaszekiewicz wskazuje, że istota wywłaszczenia polega na przymusowym pozyskaniu przez władze publiczne dóbr majątkowych, jeżeli jest to konieczne dla realizacji ich konstytucyjnie legitymowanych zadań⁸⁸¹. Chodzi o konieczny, skonkretyzowany cel publiczny, niemożliwy do zrealizowania bez przymusowego pozyskania dobra majątkowego należącego do określonego podmiotu. Nie jest to zwykle przeniesienie wywłaszczonych praw do sfery publicznej⁸⁸². Inaczej przedstawiał analizowane zagadnienie z perspektywy prawnonaturalnej Finnis. Australijski autor opisywał wywłaszczenie dosyć szeroko jako jeden ze środków, obok np. progresji podatkowej, stosowanych przez państwo celem efektywnego wykorzystania dóbr, jeżeli właściciel nie chce lub nie może tego uczynić zgodnie z wymogami sprawiedliwości. „Jeżeli właściciele nie wywiązują się z tych obowiązków lub nie potrafią na tyle skutecznie skoordynować swoich poszczególnych działań, by móc się z nich wywiązywać, wówczas władza publiczna może słusznie im w tym dopomóc, stwarzając i wprowadzając w życie jakieś systemy dystrybucji [...] lub wywłaszczenie”⁸⁸³. Wywłaszczenie na gruncie prawa polskiego zostało, jak wyraźnie widać, ukształtowane przez ustrojodawcę zupełnie inaczej. Obowiązek ponoszenia ciężarów publicznych, które mogą także polegać na redystrybucji majątku (np. podatki), ma charakter powszechny, wpisany w „naturę” codziennego funkcjonowania wspólnoty politycznej i nie może być rozpatrywany jako kategoria wywłaszczenia. Zresztą ostatecznie jednym z celów pobierania przez władze owych ciężarów jest także utrzymanie szeroko rozumianego systemu ochrony własności oraz wolności gospodarczej. Absurdalne byłoby więc żądanie odszkodowania za płacenie podatków⁸⁸⁴.

⁸⁸⁰ Dz.U. 2021 poz. 1899 ze zm.

⁸⁸¹ B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo własności...*, s. 49.

⁸⁸² P. Tuleja, *Konstytucyjne podstawy zwrotu wywłaszczonej nieruchomości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL, s. 339.

⁸⁸³ J. Finnis, *Prawo naturalne...*, s. 194.

⁸⁸⁴ B. Banaszekiewicz, *Konstytucyjne prawo własności...*, s. 49; K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności...*, s. 485 i przywołana tam literatura.

Pozostaje do analizy pojęcie „słusznego” odszkodowania należnego za wywłaszczenie. Nie ulega wątpliwości, że jest to kwestia skomplikowana interpretacyjnie, a podmioty wywłaszczane powszechnie kwestionują „słusność” rekompensaty⁸⁸⁵. Jak zauważa Sylwia Jarosz-Żukowska, w warunkach państwa gwarantującego swobodę działalności gospodarczej przedmiotowe pojęcie sprowadza się przede wszystkim do kategorii ekonomicznych⁸⁸⁶. Dlatego Trybunał Konstytucyjny sprowadza „słuszne” odszkodowanie do zasady ekwiwalentności, inaczej wartości odtworzeniowej. Właściciel pozbawiony swego mienia powinien mieć możliwość „odtworzenia” sytuacji majątkowej, jaką miał przed wywłaszczeniem⁸⁸⁷. Tym samym nie można oczekiwać od państwa odszkodowania „pełnego”, gdyż słusności odszkodowania nie odnosi się wyłącznie do interesu podmiotu wywłaszczanego, ale uwzględnić należy także odpowiednio wyważony interes publiczny, na przykład w zakresie możliwości budżetowych czy kosztów przysposobienia wywłaszczonego dobra do określonego celu publicznego⁸⁸⁸. Przedstawiona interpretacja kryterium słusności odszkodowania nie odbiega od rozumienia przedstawionego przez Hervadę na gruncie jego systemu prawa naturalnego. Słusność bowiem, zdaniem hiszpańskiego naturalisty, łądzi obowiązek oddawania każdemu w zupełności tego, co należne (sprawiedliwość) między innymi przez wzgląd na dobro wspólne⁸⁸⁹. Zauważa on, że istnieją sytuacje, w których pełne zaspokojenie długu – oddanie sprawiedliwości – jest niemożliwe z obiektywnych przyczyn. Wówczas „słusność dostosowuje go do okoliczności, ustalając pewien sposób zaspokojenia znoszący odnośny dług”⁸⁹⁰. Koncepcja „wartości odtworzeniowej” wychodzi właśnie z założenia, że pełne odszkodowanie za wywłaszczenie jest na ogół niemożliwe do uzyskania. Nie jest to bynajmniej wyłącznie kwestia „równowagi budżetowej” i permanentnie ograniczonych możliwości finansowych państwa. Dużo częściej, jak się wydaje, z uwagi

⁸⁸⁵ P. Śmiałek, *Przesłanki wywłaszczenia w świetle norm konstytucyjnych*, „Przeгляд Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2, s. 275.

⁸⁸⁶ S. Jarosz-Żukowska, *Konstytucyjna zasada...*, s. 255.

⁸⁸⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14.03.2000 r., sygn. akt P 5/99.

⁸⁸⁸ P. Śmiałek, *Przesłanki wywłaszczenia...*, s. 276.

⁸⁸⁹ J. Hervada, *Prawo naturalne...*, s. 58.

⁸⁹⁰ J. Hervada, *Prawo naturalne...*, s. 59.

na specyfikę konkretnego stanu faktycznego, nie ma możliwości zupełnego przywrócenia własności i naprawienia doznanego uszczerbku.

7. Podejmując próbę podsumowania dotychczasowych rozważań i sformułowania pewnych ogólniejszych wniosków, należy stwierdzić, że nie da się interpretować prawa publicznego gospodarczego w oderwaniu od aksjologii, zarówno na poziomie systemowym, jak i na poziomie poszczególnych instytucji. Jak bowiem celnie wskazuje Jerzy Zajadło, nie jest możliwa aksjologiczna neutralizacja prawoznawstwa, ponieważ związek prawa z wartościami ma charakter pierwotny, odwieczny, konieczny i immanentny⁸⁹¹. Kluczowe instytucje badanej dziedziny, takie jak wolność działalności gospodarczej czy własność prywatna wymykają się dogmatyce i są zanurzone w kontekście jusnaturalizmu. Z drugiej strony w stosunku do wielu kwestii drogi prawa pozytywnego i naturalnego ulegają rozejściu. Tym niemniej stosowanie terminologii szkoły klasycznej, zwłaszcza hervadowskiej, otwiera ciekawe perspektywy interpretacyjne. Pozwala lepiej wniknąć w istotę poszczególnych instytucji poprzez ukazanie ich na szerszym tle pojęć ogólnych. Oczyszcza także prawo natury z nimbu koncepcji nazbyt „abstrakcyjnej”, nieużytecznej dla praktyki obrotu, co stanowi oczywiste nieporozumienie.

Co ciekawe, przedstawione rozważania wykazały, że zarówno doktryna, jak i orzecznictwo nie mają oporów przed sięganiem do idei prawa naturalnego podczas dekodowania treści norm prawa publicznego gospodarczego. W kontekście przedmiotowej dyscypliny wydaje się, że równie istotnym impulsem swoistego zwrotu aksjologicznego, co doświadczenia systemu komunistycznego, był paradoksalnie także burzliwy przebieg transformacji 1989 r. Okazało się wówczas, że ustanowienie demokracji liberalnej nie wiąże się automatycznie z eliminacją wszelkich dysfunkcji i niesprawiedliwości gospodarki. Być może tutaj należy upatrywać źródeł tak intensywnego nasycenia Konstytucji z 1997 r. pojęciami pozaprawnymi, które niestety czasem bardziej komplikują wykładnię i stosowanie norm niż

⁸⁹¹ J. Zajadło, *Aksjologia prawa – od ogólnej filozofii do konkretnej filozofii prawa*, [w:] A. Powalowski (red.), *Aksjologia ...*, s. 1.

pomagają w odnalezieniu odpowiedniej ścieżki interpretacji. Często zresztą wynika to z faktycznego braku treści normatywnych poszczególnych zasad formułowanych na gruncie ustawy zasadniczej, ale i także w ustawodawstwie szczegółowym. Problem „prawniczego pustosłowa” jest szczególnie widoczny w sferze gospodarczej, gdzie efektywna ochrona praw stanowi często o sukcesie lub porażce biznesu.

Bibliografia:

- Arystoteles, *Polityka*, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 2012.
- Banasiński C., [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, Warszawa 2020.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2012, Legalis.
- Banaszak B., *Ogólne wiadomości o prawach człowieka*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2001.
- Banaszkiewicz B., *Konstytucyjne prawo własności*, [w:] M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
- Bednarek M., *Mienie. Komentarz do art. 44-53¹ Kodeksu cywilnego*, Kraków 1997.
- Bielecki L., P. Ruczkowski, *Wolność zrzeszania się i jej ograniczenia w Konstytucji RP i w prawie międzynarodowym*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2010, nr 7-8.
- Bigo T., *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego*, Warszawa 1990.
- Biskup R., *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011.
- Błaszczyk C., *Propertarianistyczne teorie prawa autorskiego*, Warszawa 2018.
- Bondarzewski K., *Samorząd gospodarczy w prawie polskim. Studium prawne*, Kraków 2014.
- Bosiacki A., *Od naturalizmu do etatyzmu: doktryny samorządu terytorialnego Drugiej Rzeczypospolitej 1918-1939*, Warszawa 2006.

- Bosiacki A., *Wstęp*, [w:] R. von Mohl, *Encyklopedia umiejętności politycznych*, tłum. A. Białecki, przekł. uwspółcześnił, wstępem i przypisami opatrzył A. Bosiacki, Warszawa 2003.
- Cendrowicz D., *Instytucja samorządu gospodarczego w prawie polskim na tle rozwiązań krajów europejskich*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Prawo” 2021, nr 333.
- Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009.
- Czarnek P., *Wolność gospodarcza: pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski: na tle prawnoporównawczym*, Warszawa 2001.
- Dybowski M., *Ronalda Dworkina koncepcja zasad prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2001, z. 3.
- Dz.U. 2018 poz. 2232 ze zm.
- Dz.U. 2021 poz. 1899 ze zm.
- Erhard L., *Dobrobyt dla wszystkich*, tłum. E. Mączyńska i in., Warszawa 2012.
- Etel M., *Prawo przedsiębiorców – nowa jakość i stare problemy*, [w:] A. Borkowski, W. Małecki (red.), *Państwo a przedsiębiorca – aktualne wyzwania*, Wrocław 2019.
- Finnis J., *Prawo naturalne i uprawnienia naturalne*, tłum. K. Lossman, Warszawa 2001.
- Florek L., *Konstytucyjne gwarancje uprawnień pracowniczych*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11-12.
- Garlicki L. (red.), *Konstytucja, wybory, parlament: studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2000.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2022.
- Górski L., *Własność prywatna, jej znaczenie i granice*, Poznań 1937.
- Grabowski A., *Ordoliberalna kategoria własności na przykładzie poglądów Waltera Euckena i Wilhelma Röpkego*, „Studia Ekonomiczne. Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach” 2016, nr 260.
- Grzebyk P., *Wolność zrzeszania się w związki zawodowe a zatrudnienie cywilnoprawne. Glosa do wyroku Trybunału*

- Konstytucyjnego z 2.06.2015 r. (sygn. akt K 1/13)*, „Przegląd Sądowy” 2016, nr 11.
- Hart H.L.A., *Pojęcie prawa*, tłum. J. Woleński, Warszawa 2020.
- Hervada J., *Prawo naturalne: wprowadzenie*, tłum. A. Dorabialska, Kraków 2011.
- Hołda-Wydrzyńska A., *Zasady kontroli działalności gospodarczej w świetle nowego Prawa przedsiębiorców*, [w:] A. Lityński, A. Matan, M. Mikołajczyk, D. Nawrot, G. Nancka (red.), *Verus amicus rara avis est: studia poświęcone pamięci Wojciecha Organiściaka*, Katowice 2020.
- <https://biznes.wprost.pl/branze/10427944/polscy-przedsiębiorcy-chca-działac-razem-rosnie-pozycja-organizacji-branzowych.html>.
- <https://praca.gazetaprawna.pl/artykuly/1419721,zwiazki-zawodowe-poparcie-solidarnosc-opzz-fzz.html>.
- Izdebski H., *Doktryny polityczno-prawne. Fundamenty współczesnych państw*, Warszawa 2021.
- Izdebski H., *Dwugłos na temat „Demokracja a przywileje korporacyjne”*, PiP 2007, nr 6.
- Izdebski H., *Sprawowanie pieczy nad należyтым wykonywaniem zawodu przez samorządy zawodowe*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny – korporacyjna reglamentacja versus wolność wykonywania zawodu. Materiały z konferencji zorganizowanej przez Komisję Polityki Społecznej i Zdrowia Senatu RP przy współudziale Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej pod patronatem Marszałka Senatu RP Longina Pastusiaka*, 8 kwietnia 2002 r., Warszawa 2002.
- Jan Paweł II, *Sollicitudo rei socialis*, 1987.
- Jarosz-Żukowska S., *Konstytucyjna zasada ochrony własności*, Kraków 2003.
- Jarosz-Żukowska S., *Prawo do własności – własność jako prawo podmiotowe*, [w:] B. Banaszak, A. Preisner, *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Kamińska K., *Ordoliberalizm i keynesizm – dwie sprzeczne koncepcje w polityce gospodarczej powojennych Niemiec*, Warszawa 2018.

- Karcz-Kaczmarek M., M. Maciejewski, *Samorzędy zawodowe i zakres ich samodzielności w świetle doktryny i orzecznictwa*, „Studia Prawno-Ekonomiczne” 2015, t. XCV.
- Kazimierzczuk M., *Konstytucyjne podstawy zrzeszania się w związki zawodowe*, „Journal of Modern Science” 2017, nr 1.
- Kieres L., [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. System Prawa Administracyjnego*. Tom 8 A, Warszawa 2018.
- Kmieciak R., *Pozycja ustrojowa samorządu gospodarczego w Polsce*, „Studia z Polityki Publicznej” 2016, nr 2.
- Kmieciak R. (red.), *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010.
- Kohutek K., *Aksjologia publicznego prawa konkurencji*, [w:] A. Powalowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022.
- Komierzyńska-Orlińska E., [w:] M. Wierzbowski (red.), *Konstytucja biznesu. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002.
- Kotulski M., *Samorząd zawodowy*, [w:] I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Krzywoń A., *Ustrój gospodarczy RP*, [w:] M. Zubik (red.), *XV lat obowiązywania Konstytucji z 1997 r.: księga jubileuszowa dedykowana Zdzisławowi Jaroszowi*, Warszawa 2012.
- Kubiak M., *Ordoliberalizm a koncepcja i praktyka społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Gdańskie” 2012, T. XXXI.
- Kuczma P., *Wolność zrzeszania się*, [w:] M. Jabłoński (red.), *Realizacja i ochrona konstytucyjnych wolności i praw jednostki w polskim porządku prawnym*, Wrocław 2014.
- Kulesza M., *Pojęcie zawodu zaufania publicznego*, [w:] *Zawody zaufania publicznego a interes publiczny...*
- Kulesza M., *Samorząd*, [w:] B. Szlachta (red.), *Słownik społeczny*, Kraków 2004.
- Leon XIII, *Rerum novarum. O kwestii socjalnej*, 1891.

- Lesiński P., *O racjonalności państwa prawnego w myśli Roberta von Mohla*, „Annales UMCS. Sectio G”, 2019, vol. LXVI.
- Leśniak-Moczuk K., *Równość i sprawiedliwość w społecznej gospodarce rynkowej*, „Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy” 2004, nr 4.
- Minard P., *Les métiers sans institutions les lois d'Allarde-Le Chapelier de 1791 et leur impact au début du XIX siècle*, [w:] *La France, malade du corporatisme? XVIII-XX siècles*, red. S. Kaplan, P. Minard, Paris 2004.
- Mróz T., *Własność prywatna jako podstawa konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej*, [w:] S. Bożyk (red.), *Prawo, parlament i egzekutywa we współczesnych systemach rządów: księga poświęcona pamięci profesora Jerzego Stembrowicza*, Białystok 2009.
- Muszyński K., P. Skuczyński, *Rozwój i kryzys konstytucji społecznej: przypadek samorządów zawodowych*, Warszawa 2020.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12.01.1998 r., sygn. akt P 2/98.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 12.02.1991 r., sygn. akt K 6/90.
- Orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego z 25.02.1999 r., sygn. akt K 23/98.
- Pawłowicz K., *Wolność gospodarcza w kręgu mitów*, [w:] W. Sz wajdler, H. Nowicki (red.), *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, Toruń 2009.
- Pawłowski S., *Decentralizacja przez samorzady zawodowe – ewolucja regulacji prawnej po zmianach ustrojowych*, [w:] B. Jaworska-Dębska, E. Olejniczak-Szałowska, R. Budzisz, *Decentralizacja i centralizacja w administracji publicznej. Współczesny wymiar w teorii i praktyce*, Warszawa–Łódź 2019.
- Pisarczyk Ł., *Komentarz do art. 58 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP, Tom I: Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, Legalis.
- Pokitko D., *Własność w Konstytucji III Rzeczypospolitej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 2.

- Popper K.R., *Spoleczeństwo otwarte i jego wrogowie*. T.2: *Wysoka fala prorocत्व. Hegel, Marks i następstwa*, tłum. T. Korczyc, Warszawa 1987.
- Postanowienie SA Warszawa z dnia 24.04.1998 r., sygn. akt I ACa 17/98.
- Postanowienie SN z 23.05.2019, sygn. akt III UK 242/18.
- Potier J.P., *L'Assemblée constituante et la question de la liberté du travail: un texte méconnu, la loi Le Chapelier*, [w:] J.M. Servet, *Idées économiques sous la révolution (1789-1794)*, Lyon 2019.
- Potrzeszcz J., *Bezpieczeństwo prawne z perspektywy filozofii prawa*, Lublin 2013.
- Powałowski A. *Wartości związane z prawem działalności gospodarczej*, [w:] A. Powałowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022.
- Rosanvallon P., *Corporations et corps intermediaries*, „Le Débat” 1989, nr 5.
- Roszkiewicz J., *Prawnicze samorzędy zawodowe w orzecznictwie Sądu Najwyższego w sprawach dyscyplinarnych*, „Radca Prawny. Zeszyty naukowe” 2021, nr 1.
- Skąpski M., *Realizacja idei społecznej gospodarki rynkowej w polskim ustroju pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Smarż J., *Samorząd zawodowy jako wyraz decentralizacji władzy publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2021, nr 1.
- Snażyk Z., A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa, 2021.
- Sobczak K., *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1997.
- Sokolewicz W., K. Wojtyczek, *Komentarz do art. 58 Konstytucji*, [w:] L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, Warszawa 2016, LEX.
- Standing G., *Prekariat: nowa niebezpieczna klasa*, tłum.: K. Czarnecki, P. Kaczmarek, M. Karolak, Warszawa 2014.
- Strzyczkowski K., *Kilka uwag o istocie i granicach wolności gospodarczej*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej: księga*

jubileuszowa z okazji 40-lecia pracy naukowej prof. dr. hab. Jana Grabowskiego, Katowice 2004.

- Strzyczkowski K., *Konstytucyjna zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa tworzenia i stosowania prawa*, [w:] C. Kosikowski (red.), *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, Warszawa.
- Szafrąński A., *Konstytucyjna wolność gospodarcza na tle historii idei i gospodarki*, Warszawa 2018.
- Szafrąński A., *Przedsiębiorca publiczny wobec wolności gospodarczej*, Warszawa 2008.
- Szydło M., *Komentarz do art. 17 Konstytucji; Komentarz do art. 22 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I: Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, Legalis.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz – Wrocław 2011.
- Śmiałek P., *Przesłanki wyłączenia w świetle norm konstytucyjnych*, „Przegląd Prawa Konstytucyjnego” 2018, nr 2.
- Tuleja P., *Konstytucyjne podstawy zwrotu wyłączonej nieruchomości*, „Gdańskie Studia Prawnicze” 2018, t. XL.
- Ujazdowski K.M., *Geneza i tożsamość Konstytucji V Republiki Francuskiej: studium doktrynalno-prawne*, Kraków 2013.
- Walaszek-Pyziół A., *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994.
- Witkowski Z., *Zasada społecznej gospodarki rynkowej jako podstawa ustroju gospodarczego Trzeciej Rzeczypospolitej – wolność działalności gospodarczej*, „Studia Iuridica Toruniensia” 2002, t. 2.
- Wykrętowicz S., *Rozwój samorządu korporacyjnego jako zdecentralizowanej administracji publicznej*, [w:] R. Kmiecik (red.), *Z badań nad samorządem zawodowym w Polsce*, Poznań 2010.
- Wyrok NSA z 13.05.2010, sygn. akt II GSK 584/09.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26.04.1995 r., sygn. akt K 11/94.

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26.04.1995 r., sygn. akt K 11/94.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 03.06.1998 r., sygn. akt K 34/97.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 14.03.2000 r., sygn. akt P 5/99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26.09.2000 r., sygn. akt P 11/99.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10.04.2001 r., sygn. akt U 7/00.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 02.12.2002 r., sygn. akt SK 20/01.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 10.04.2002 r., sygn. akt K 26/00.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28.01.2003 r., sygn. akt K 2/02.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 28.05.2003 r., sygn. akt K 44/02.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 25.07.2006 r., sygn. akt P 24/05.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 03.06.2008, sygn. akt P 4/06.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 27.03.2008 r., sygn. akt SK 17/05.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 08.07.2008 r., sygn. akt K 46/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 08.07.2008 r., sygn. akt K 46/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19.01.2010 r., sygn. akt SK 35/08.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 19.01.2010 r., sygn. akt SK 35/08.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 05.06.2014 r., sygn. akt K 35/11.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20.02.2018 r., sygn. akt K 30/07.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 26.04.2018 r., sygn. akt K 6/15.
- Wyrzykowski M., *Konstytucja negocjacji i kompromisu*, [w:] L. Garlicki (red.), *Konstytucja, wybory, parlament*:

studia ofiarowane Zdzisławowi Jaroszowi, Warszawa 2000.

Zajadło J., *Aksjologia prawa – od ogólnej filozofii do konkretnej filozofii prawa*, [w:] A. Powalowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022.

Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej: koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2013.

Zaradkiewicz K., *Komentarz do art. 20 Konstytucji*, [w:] M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, Legalis.

Zdyb M., *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2002.

Ziemiński Z., *Wartości konstytucyjne*, Warszawa 1993.

Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

mgr Rafał Wasilewski

Prawo natury a aksjologia prawa gospodarczego publicznego w świetle ustawy – Prawo przedsiębiorców – oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

1. Wprowadzenie

Celem niniejszej pracy jest ustalenie, czy normy prawa gospodarczego publicznego są oparte na wartościach⁸⁹² zbieżnych z tymi, do których odwołują się podstawowe twierdzenia prawa natury. Nie powinno bowiem ulegać wątpliwości, że prawo jako takie bazuje na aksjologii i akcentuje te wartości, które preferuje lub do których osiągnięcia dąży prawodawca. Jak akcentował J. Zimmermann, prawo to przecież „zespół wartości ujętych w zespół normatywny”⁸⁹³.

Badania skierowane są przy tym na identyfikację wartości prawa gospodarczego publicznego. Przeprowadzona analiza opiera się na koncepcji, zgodnie z którą podstawy aksjologiczne źródeł prawa są możliwe do odkodowania z uwzględnieniem następujących aspektów: określone normy prawne (zwykle o statusie zasad prawa) mają uzasadnienie aksjologiczne, wartości

⁸⁹² Poprzez wartości na łamach niniejszej pracy rozumie się przede wszystkim określone „stany rzeczy (zjawiska, zdarzenia, stosunki, cechy, zachowania itp.) wprost kwalifikowane jako wartości [...] byty normatywne” – M. Kordela, *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014, s. 124-127. Zastrzec jednak należy, że pojęcie to ma charakter abstrakcyjny, a jego znaczenie podlega dyskusji na gruncie filozoficznym – Z. Ziemiński, *Zarys zagadnień etyki*, Poznań–Toruń 1994, s. 27-32.

⁸⁹³ J. Zimmermann, *Wstęp*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015, s. 14.

wyrażają określone przepisy o charakterze klauzul generalnych czy zwrotów niedookreślonych poprzez odesłanie do wartości niezakorzenionych w tekście aktu normatywnego, a wreszcie uznanie związku prawa stanowionego z tzw. moralnością publiczną⁸⁹⁴.

Zważywszy na szeroki zakres regulacji prawa gospodarczego publicznego, badania zawężono do przepisów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców⁸⁹⁵ oraz ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów⁸⁹⁶. Jedynie w ograniczonym zakresie uwzględniono przepisy innych aktów normatywnych, w szczególności przepisy konstytucyjne oraz przepisy wybranych historycznych aktów normatywnych. Osiągnięcie celu pracy uzasadniało posłużenie się w trakcie badań urozmaiconym materiałem badawczym⁸⁹⁷, co determinowało dobór odpowiednich metod badawczych⁸⁹⁸.

2. Publiczne prawo gospodarcze – geneza i kształtowanie a problem wartości

Rozważania nad aksjologią prawa gospodarczego publicznego nie powinny następować w oderwaniu od związłego zaprezentowania tej gałęzi prawa. Poszukując tu wartości, trzeba mieć na uwadze, co doprowadziło do jej wyodrębnienia i jakie są jej założenia teoretyczne.

W pierwszej kolejności wspomnieć należy, że publiczne prawo gospodarcze jest zwykle traktowane obok prywatnego prawa gospodarczego jako dychotomicznie wyodrębniona część – szeroko ujmowanego – prawa gospodarczego⁸⁹⁹. Początków

⁸⁹⁴ M. Kordela, *Aksjologia źródeł prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2, s. 15-18.

⁸⁹⁵ Dz.U. z 2023 r. poz. 221 z późn. zm. – dalej także: pr. przed.

⁸⁹⁶ Dz.U. z 2021 r. poz. 275 z późn. zm. – dalej także: u.o.k.k.

⁸⁹⁷ Akty normatywne, projekty aktów normatywnych, orzecznictwo, a także literatura.

⁸⁹⁸ Metoda dogmatycznoprawna i teoretycznoprawna, uzupełniająco zaś metoda historycznoprawna.

⁸⁹⁹ J. Grabowski, *Kryteria wyodrębniania, przedmiot i zakres publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*. T. 8a: *Publiczne prawo*

prawa gospodarczego upatruje się w sytuacji ekonomiczno-społecznej panującej w XVII w., gdy zaczęto rozważać gospodarkę „w kontekście sterowania oraz ograniczania jej przez państwo, zwłaszcza w sferze wyodrębnianej powoli wolności gospodarczej”⁹⁰⁰. W tym sensie prawo gospodarcze wykazuje nierozdzielne związki z innymi niż prawo elementami społeczeństwa (tu – gospodarką), jak również dyscyplinami naukowymi, w tym przede wszystkim ekonomicznymi. Jak zaznacza J. Grabowski, prawo pełni służebną rolę względem gospodarki⁹⁰¹. Ta służebna rola prawa przejawia się w tym, że obowiązujące oraz stanowione regulacje prawa gospodarczego mają realizować określone funkcje wobec sfery gospodarczej: sterującą, organizującą, rozdzielczą, stabilizującą oraz ochronną⁹⁰². Zarazem, aby zapewnić skuteczne działanie mechanizmów rynkowych w gospodarce, prawo winno gwarantować ochronę własności, wolność gospodarczą, swobodę zawierania umów oraz swobodną i uczciwą konkurencję⁹⁰³.

Pozycja publicznego prawa gospodarczego, mimo doniosłego znaczenia regulacji prawnej gospodarki, do niedawna była niejednoznaczna. Chociaż obecnie w doktrynie coraz powszechniej przyjmuje się, że prawo gospodarcze publiczne zasługuje na miano odrębnej gałęzi prawa⁹⁰⁴, nie jest to stanowisko pozbawione kontrowersji⁹⁰⁵. Odnotować należy, że szczególnie intensywna dyskusja na ten temat miała miejsce w doktrynie na przełomie XX i XXI w.⁹⁰⁶ Niniejsza praca opiera się na stanowisku,

gospodarcze, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2013, s. 20, 22.

⁹⁰⁰ M. Bidziński, *Pojęcie, istota i zasady prawa gospodarczego*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, red. M. Bidziński, D. Jagiełło, Warszawa 2016, s. 4.

⁹⁰¹ J. Grabowski, *Kryteria...*, s. 4-5.

⁹⁰² M. Bidziński, *Pojęcie...*, s. 7-9.

⁹⁰³ J. Grabowski, *Kryteria...*, s. 6.

⁹⁰⁴ Tak: B. Popowska, *Nowe procedury publicznego prawa gospodarczego. Problem gwarancji procesowych dla podmiotów działalności gospodarczej*, „Przeegląd Prawa i Administracji” 2018, t. 117, 593-594, L. Kieres, *Słowo wstępne*, „Prawo” 2020, z. 329, s. 14.

⁹⁰⁵ Zwracają na to uwagę: J. Grabowski, *Kryteria...*, s. 19-21, Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2021, s. 5-8.

⁹⁰⁶ Zob. A. Bator, *Czy istnieje prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1, s. 2-6, A. Chełmoński, *Co to jest prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1,

które przyznaje prawu gospodarczemu publicznemu walor samodzielnej gałęzi prawa, składającej się wraz z prywatnym prawem gospodarczym na – ogólnie – prawo gospodarcze. Ważne jest przy tym, że chociaż obydwie te gałęzie mają odmienne metody regulacji i służą różnym celom, to nie sposób ich rozpatrywać w całkowitym oderwaniu od siebie. Gałęzie te w pewnym zakresie się przenikają i uzupełniają. Na pełną aprobatę zasługuje zapatrywanie C. Kosikowskiego, według którego „nie można bowiem stanowić lub stosować norm prywatnego prawa gospodarczego w oderwaniu od faktu istnienia norm publicznego prawa gospodarczego – i odwrotnie”⁹⁰⁷. Pogląd ten znajduje uzasadnienie również w przepisach analizowanej w niniejszej pracy ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów. Mianowicie w art. 24 u.o.k.k. ustawodawca w jednoznaczny sposób określa, że naruszeniem zbiorowego interesu konsumentów (chronionego właśnie na gruncie publicznoprawnym) jest w szczególności dopuszczenie się przez przedsiębiorcę czynu nieuczciwej konkurencji lub nieuczciwej praktyki rynkowej, które są przedmiotem regulacji ustaw⁹⁰⁸ kwalifikowanych jako akty normatywnego prywatnego prawa gospodarczego.

Literatura przedmiotu na różny sposób wyznacza znaczenie prawa gospodarczego publicznego. Zważywszy jednak na to, że nie jest celem niniejszej pracy próba usystematyzowania tego pojęcia, wystarczające będzie stwierdzenie, że ogólnie prawo gospodarcze publiczne jest definiowane jako takie prawo, które dotyczy sytuacji prawnej przedsiębiorcy i które, jak każde prawo o wymiarze publicznym, służy ochronie przede wszystkim interesu publicznego, a co najmniej jednym adresatem jego norm

s. 7-9, J. Gilas, *Czy istnieje prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1, s. 10-12, C. Kosikowski, *Idea prawa gospodarczego i jego działy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1, s. 13-18, T. Rabska, *Jakie prawo gospodarcze? – próba odpowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1, s. 19-25, A. Wasilewski, *W poszukiwaniu „istoty” prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1, s. 26-28, S. Włodyka, *Problem prawa gospodarczego – współcześnie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1, s. 29-35, C. Żuławska, *Co to jest prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1, s. 36-41.

⁹⁰⁷ C. Kosikowski, *Idea...*, s. 17.

⁹⁰⁸ Tj. ustawy z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233.) oraz ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. 2017 r. poz. 2070 z późn. zm.).

są organy władzy mogące władczo określać sytuację prawną przedsiębiorcy⁹⁰⁹. Składają się na nie zatem normy prawne regulujące interwencję państwa w sferę gospodarki, w tym: zadania, organizację i funkcjonowanie władzy publicznej, a także środki i formy prawne działania w celu porządkującego oddziaływania na gospodarkę⁹¹⁰.

3. Specyfika analizowanych źródeł prawa gospodarczego publicznego

3.1. Uwagi ogólne

Rozumiane w zaprezentowany wcześniej sposób prawo gospodarcze publiczne jest obecne na wszystkich płaszczyznach systemu powszechnie obowiązującego prawa w rozumieniu art. 87 Konstytucji RP⁹¹¹. Oznacza to, że normy prawne tworzące tę gałąź prawa są obecne w przepisach konstytucyjnych, prawa międzynarodowego, ustawowych, rangi podustawowej oraz prawa miejscowego. Niemniej przedmiotem badania, jak zaznaczono wcześniej, pozostają w niniejszej pracy dwa akty normatywne o randze ustawy, a mianowicie ustawa – Prawo przedsiębiorców oraz ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Należy przy tym zastrzec, że analiza aksjologiczna wskazanych ustaw nie może abstrahować od wolności działalności gospodarczej regulowanej konstytucyjnie⁹¹². Jak słusznie podkreśla L. Kieres, *konstytucyjnie zaakceptowana i ujęta wolność gospodarcza wyznacza tym samym kierunki regulacji*

⁹⁰⁹ Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne...*, s. 4.

⁹¹⁰ C. Banasiński, *Istota prawa administracyjnego gospodarczego*, [w:] *Prawo gospodarcze publiczne. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2003, s. 21.

⁹¹¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 79, poz. 483 z późn. zm.) – dalej: Konstytucja RP.

⁹¹² Tzn. wolności działalności gospodarczej, będącej zgodnie z art. 20 Konstytucji RP jednym z filarów ustroju gospodarczego – społecznej gospodarki rynkowej. Odnotować także należy, że o wolności działalności gospodarczej traktują również przepisy wiążącego Polskę prawa unijnego – zob. art. 16 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C Nr 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 391 i n.).

*publicznego prawa gospodarczego. Ustalone w jej treści wartości w istocie przesądzają o ustroju organizacyjno-prawnym systemu gospodarczego, w którym pozycję podmiotów działalności gospodarczej określają regulacje determinowane przez konstytucyjny wyraz wolności przedsiębiorczości. Regulacje szczegółowe publicznego prawa gospodarczego nie są więc przyjmowane w swego rodzaju normatywnej próżni aksjologicznej; to właśnie konstytucyjnie ujęta wolność gospodarcza jest odniesieniem do stanowiska ustawodawcy w kształtowaniu treści regulacji szczegółowych o przedsiębiorczości i jej podmiotach – tak w stosunkach wzajemnych między przedsiębiorcami, jak też co do ich sytuacji prawnej wobec władz publicznych w stosunkach wertykalnych*⁹¹³.

3.2. Ustawa – Prawo przedsiębiorców jako źródło prawa

Ustawa – Prawo przedsiębiorców stanowi jedną z ustaw uchwalonych w ramach tzw. Konstytucji biznesu⁹¹⁴ i zastąpiła obowiązującą kilkanaście lat ustawę z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁹¹⁵. Mając na względzie tytuł analizowanej ustawy („Prawo”), należy stwierdzić, że jest to akt normatywny o szczególnym charakterze, tj. ma charakter podstawowy dla gałęzi prawa gospodarczego publicznego, a konkretnie – *podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie* (art. 1). O takim charakterze ustawy świadczą reguły ustalone w zasadach techniki prawodawczej⁹¹⁶, co zostało również zaakcentowane w uzasadnieniu projektu

⁹¹³ L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 191.

⁹¹⁴ A. Abramowicz, J. Cieplak, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz: Prawo przedsiębiorców, ustawa o CEIDG, ustawa o Rzeczniku MŚP, ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 21.

⁹¹⁵ Dz.U. z 2017 r. poz. 2168.

⁹¹⁶ Por. § 9 oraz § 19 pkt 2 załącznika do rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej” (Dz.U. z 2016 r. poz. 283).

ustawy⁹¹⁷. Doniosłe znaczenie ustawy – Prawo przedsiębiorców jest determinowane przez *kodyfikacyjny walor tego aktu prawnego, mającego być ustawą o podstawowym i systemowym znaczeniu dla uregulowanych w niej zagadnień (dziedzin spraw) [...] i to o charakterze quasi-konstytucyjnym*⁹¹⁸. Zarazem z uzasadnienia projektu należy wyciągnąć wniosek, że jest to ustawa właściwa do analizy pod kątem aksjologicznym publicznego prawa gospodarczego. Na etapie projektowania tego aktu normatywnego podkreślono: *ustawa powinna być w związku traktowana priorytetowo (jako funkcjonalnie i aksjologicznie nadrzędna) w procesach wykładni poszczególnych (a pochodzących z różnych źródeł) przepisów prawa odnoszących się do przedsiębiorców*⁹¹⁹.

Trzeba zauważyć, że ów akt normatywny – jako jeden z nielicznych obowiązujących obecnie – posiada preambułę. Fakt ten jest istotny o tyle, że w literaturze zwraca się uwagę, iż to właśnie arengi do aktów prawnych stanowią podstawowe źródło wiedzy o podstawach aksjologicznych danego aktu⁹²⁰. Ponadto, w odróżnieniu od uprzednio obowiązującej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, przepisy tego aktu normatywnego są źródłem szczególnych norm prawnych – zasad prawa gospodarczego publicznego⁹²¹, chociaż niestety

⁹¹⁷ Druk nr 2051 Sejmu VIII kadencji: projekt ustawy – Prawo przedsiębiorców, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9E761CF9B6B03CBCC12581E10059D-D88/%24File/2051.pdf> (dostęp: 9.05.2023 r.), s. 9 (uzasadnienie).

⁹¹⁸ Ibidem, s. 9-10.

⁹¹⁹ Ibidem, s. 10.

⁹²⁰ M. Kordela, *Systemowość aksjologiczna prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 104, s. 96.

⁹²¹ M. Chołodecki, *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, „Prawo” 2019, t. 329, s. 34-38, K. Kokocińska, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz: Prawo przedsiębiorców, ustawa o CEIDG, ustawa o Rzeczniku MŚP, ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 29-32, B. Popowska, *Zasady postępowania w sprawach z zakresu działalności gospodarczej unormowane w ustawie Prawo przedsiębiorców*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 4, s. 27-28; R. Blicharz, *Kilka uwag na temat przepisów ogólnych projektu ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, red. K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki, Wrocław 2018, s. 436.

nie zostały one uregulowane kompleksowo, a ich katalog musi obecnie uwzględniać także zasady osadzone w odrębnych aktach normatywnych⁹²².

3.3. Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów jako źródło prawa

Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów – co do *meritum* – jest wzorowana na systemie ochrony konkurencji funkcjonującym w UE, a także stanowi wprowadzenie na grunt prawa krajowego regulacji wymaganych przepisami prawa wspólnotowego⁹²³. Jest to akt normatywny, który – w odróżnieniu od przedstawionego powyżej aktu normatywnego – nie może zostać uznany kompleksowy. Przeciwnie, ustawa ta normuje zaledwie jeden z elementów prawa gospodarczego publicznego, a mianowicie publicznoprawną ochronę konkurencji i konsumentów (art. 1 u.o.k.k.). Podobnie, jak w przypadku wcześniej opisaney ustawy, analizowany akt prawny rozwija regulacje konstytucyjne. Jak zgodnie przyjmują przedstawiciele doktryny, nakaz ochrony przez władze publiczne konsumentów wynika *expressis verbis* z art. 76 Konstytucji RP, zaś ochrona mechanizmu konkurencji – choć niewymieniona wprost w przepisach ustawy zasadniczej – powinna być wywodzona z tego samego przepisu (jako że celem ochrony konkurencji jest właśnie dobrobyt konsumentów)⁹²⁴ oraz z art. 20 i 22 Konstytucji RP

⁹²² R. Wasilewski, *Relacja zasad procesowych prawa przedsiębiorców oraz ogólnych zasad kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 12, s. 92-97.

⁹²³ Druk nr 1100 Sejmu RP V kadencji: projekt ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/06AED0325C1F3B3FC125722600445A4A/\\$file/1110.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/06AED0325C1F3B3FC125722600445A4A/$file/1110.pdf) (dostęp: 12.05.2023 r.), s. 3 (uzasadnienie); T. Skoczny, [w:] *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 4.

⁹²⁴ Należy przy tym wskazać, że w literaturze przedmiotu pogląd o ścisłym związku pomiędzy publicznym prawem ochrony konkurencji (prawem antymonopolowym) a publiczną ochroną konsumentów jest powszechny. Pomiędzy tymi obszarami publicznego prawa gospodarczego występuje synergia, wynikająca stąd, że naruszenie reguł konkurencji prowadzi w ostatecznym rozrachunku do naruszenia interesów konsumentów, którzy są końcowymi odbiorcami obrotu rynkowego. W tym sensie prawo antymonopolowe postrzegać trzeba jako instrument zmierzający do zagwarantowania dobrobytu konsumentów – zob. R. Stefanicki, *Związki między prawem konkurencji a ochroną konsumenta*, [w:] *System*

(przyjmując, że konkurencja mieści się w zakresie społecznej gospodarki rynkowej)⁹²⁵.

4. Aksjologia (wartości) prawa gospodarczego publicznego

4.1. Uwagi ogólne

Podjmując rozważania na temat aksjologii publicznego prawa gospodarczego, wypada odnotować, że jest to zagadnienie, które było dotychczas przedmiotem refleksji naukowej, chociaż nieczęsto⁹²⁶. Podsumowując wypracowane do tej pory wnioski doktryny na temat wartości występujących w tej gałęzi prawa, odnotować należy zapatrywanie A. Powalowskiego, że *aksjologia uwidacznia specyfikę prawa gospodarczego publicznego jako dyscypliny traktującej o oddziaływaniu państwa na gospodarkę i relacjach między organami tego państwa a podmiotami działalności gospodarczej*⁹²⁷. Wartości stanowiące podstawę publicznego prawa gospodarczego sprowadzają w takim ujęciu do sfery ekonomicznej społeczeństwa, obrotu gospodarczego, a także relacji pomiędzy władzą publiczną a przedsiębiorcami, przedsiębiorcami pomiędzy sobą oraz przedsiębiorcami a konsumentami. Zawarte w tej części pracy mają zidentyfi-

prawa prywatnego, t. 15: *Prawo konkurencji*, red. M. Kępiński, Warszawa 2014, s. 639 i n., E. Buttigieg, *Synergy between Consumer Policy and Competition Policy*, „Bank of Valletta Review” 2006, No. 33, s. 1 i n.; I. Graef, *Blurring Boundaries of Consumer Welfare: How to Create Synergies Between Competition, Consumer and Data Protection Law in Digital Markets*, [w:] *Personal Data in Competition, Consumer Protection and Intellectual Property Law. Towards a Holistic Approach?*, red. M. Bakhom et al., Berlin–Heidelberg 2018, s. 123 i n.

⁹²⁵ T. Skoczny, [w:] *Ustawa...*, s. 4; R. Molski, *Konkurencja jako element społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Wokół Konstytucji i zdrowego rozsądku. Circum constitutionem rationemque sanam. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, red. J. Ciapała, A. Rost, Szczecin–Jarocin 2011, s. 153 i n.

⁹²⁶ Na uwagę zasługuje przede wszystkim monografia zbiorowa pod redakcją A. Powalowskiego – A. Powalowski (red.), *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2022.

⁹²⁷ A. Powalowski, *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, „Prawo” 2019, t. 329, s. 224.

kować konkretne wartości w obydwu analizowanych aktach normatywnych.

4.2. Aksjologia ustawy – Prawo przedsiębiorców

Aksjologicznych założeń ustawy – Prawo przedsiębiorców w pierwszej kolejności należy poszukiwać w jej preambule. Jakkolwiek charakter prawny tej części aktów normatywnych jest sporny zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie⁹²⁸, nie sposób odmówić racji stanowisku, że arena wyraża cele⁹²⁹, jakimi kierował się prawodawca, a także pozwala na identyfikację przyświecających mu wartości⁹³⁰. O doniosłym znaczeniu preambuły dla określenia celu przyświecającego prawodawcy oraz wyznawanych przez niego wartości wypowiada się także orzecznictwo⁹³¹. Jak ujmuje tę zależność pomiędzy celami ustawodawcy a wartościami M.E. Stefaniuk, z *celami wskazanymi w preambułach ściśle są związane wartości, jakie prawodawca ceni i chce chronić (często wartości te są określane za pomocą celów). Ich katalog jest szeroki*⁹³². Wspomnieć także należy, że opatrzenie badanej ustawy areną postrzegać należy jako formę komunikacji prawodawcy z adresatami ustawy – jest „sposobem zbliżenia prawa do społeczeństwa”⁹³³.

Zastanowienia wymaga, czy także taki charakter posiada preambuła do badanej ustawy. Opierając się na agencyjnym modelu rekonstrukcji intencji prawodawcy⁹³⁴, wykorzystującym materiały legislacyjne, należy wyciągnąć wniosek, że prawodawca poprzez opatrzenie ustawy – Prawo przedsiębiorców preambułą

⁹²⁸ M.E. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Lublin 2009, s. 63 i n.

⁹²⁹ M.E. Stefaniuk, *Preambuła...*, s. 186-188.

⁹³⁰ M.E. Stefaniuk, *Preambuła...*, s. 58, P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 13.

⁹³¹ Np. wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, Legalis, postanowienie SN z dnia 5 maja 2016 r., II KK 4/16, LEX.

⁹³² M.E. Stefaniuk, *Preambuła...*, s. 189. Zarazem Autorka wskazuje, że możliwe jest wyodrębnienie trzech kategorii wartości: 1) wartości narodowo-patriotyczne, 2) wartości związane z człowiekiem (np. honor, zdrowie), 3) wartości o szerszym znaczeniu (np. godność, sprawiedliwość) – ibidem, s. 190.

⁹³³ M.E. Stefaniuk, *Preambuła...*, s. 56.

⁹³⁴ Z. Tobor, *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013, s. 229-230, 258.

zamierzał ujawnić wartości, którymi się kierował oraz zadeklarować cele ustawy: *W preambule wskazano na konkretne wartości, którymi ustawodawca kieruje się, przyjmując omawiany akt ustawowy. Wskazanie w preambule ustawy na te wartości stanowi w istocie przejaw zadeklarowania przez ustawodawcę celów ustawy [...] W ten sposób preambuła do ustawy – Prawo przedsiębiorców uzyskuje taki charakter i kształt prawny, jaki zazwyczaj posiadają preambuły do ustaw, czyli wskazuje na cele ustawowe oraz determinuje charakter ustawy*⁹³⁵.

Na potrzeby identyfikacji konkretnych wartości zawartych w preambule, zasadne jest przytoczenie jej pełnego brzmienia: *Kierując się konstytucyjną zasadą wolności działalności gospodarczej, a także innymi zasadami konstytucyjnymi mającymi znaczenie dla przedsiębiorców i wykonywanej przez nich działalności gospodarczej, w tym zasadami praworządności, pewności prawa, niedyskryminacji oraz zrównoważonego rozwoju, uznając, że ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego, dążąc do zagwarantowania praw przedsiębiorców oraz uwzględniając potrzebę zapewnienia ciągłego rozwoju działalności gospodarczej w warunkach wolnej konkurencji, uchwała się, co następuje.*

Expressis verbis preambuła badanej ustawy wskazuje, że jej celem jest rozwinięcie zasad występujących na gruncie Konstytucji RP: zasady wolności działalności gospodarczej, zasady praworządności, zasady pewności prawa, zasady niedyskryminacji, zasady zrównoważonego rozwoju. Dodatkowo ustawodawca przywołuje: rozwój gospodarki, dobrobyt społeczny, a także wolną konkurencję. Chociaż w uzasadnieniu ustawy – Prawo przedsiębiorców prawodawca zadeklarował, że preferowanymi przez niego wartościami są: *wolność działalności gospodarczej, inne zasady konstytucyjne mające znaczenie dla przedsiębiorców i ich działalności gospodarczej, w szczególności zaś wyprowadzane z zasady demokratycznego państwa prawnego (praworządność, pewność prawa, niedyskryminacja, zrównoważony rozwój), a także rozwijanie działalności gospodarczej, ochrona konkurencji oraz rozwój gospodarki*⁹³⁶, to dodatkowo przywołał

⁹³⁵ Druk nr 2051, s. 11 (uzasadnienie).

⁹³⁶ Druk nr 2051, s. 11 (uzasadnienie).

jako jedną z wartości dobrobyt społeczny. Z uwagi na występowanie w literaturze szeregu opracowań na temat konstytucyjnych podstaw publicznego prawa gospodarczego⁹³⁷, w tym społecznej gospodarki rynkowej⁹³⁸ oraz wolności działalności gospodarczej⁹³⁹, niniejsza praca nie koncentruje się na omówieniu zasad konstytucyjnych, ale ustaleniu zakorzenienia tych – oraz innych wartości – na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców.

Wartości obecne są nie tylko w treści preambuły, lecz także w wielu przepisach badanej ustawy. Już w art. 2 pr. przed., stanowiącym, że *Podjęcie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach*, zidentyfikować należy odwołanie do takich wartości, jak wolność oraz równość.

Rozpoczynając od wskazanej przez prawodawcę jako pierwszej wartości – wolności, warto wskazać, że pojawia się ona w przepisach ustawy kilkakrotnie. Z wolnością podmiotów gospodarczych ściśle związana jest wyrażona w art. 8 pr. przed. zasada: „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone”. Wprawdzie wolność nie została tam wyrażona wprost, jednakże odwołanie do niej jest wyraźne. Przepis ten określa granice ingerencji władz publicznych w sferę wolności, z jednej strony chroniąc wolność od jakichkolwiek zakazów niewynikających z prawa, a z drugiej – od nakazów niemających podstawy prawnej.

Kolejnym przykładem emanacji wolności działalności gospodarczej jest regulacja art. 37 ust. 1 pr. przed., który ustanawia prymat wolnego od reglamentacji wykonywania działalności gospodarczej, wskazując, że koncesjonowaniu podlega tylko taka działalność, która nie może być wykonywana jako wolna, czy też wykonywana po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej czy zezwolenia. Ponadto uzasadnieniem dla ingerencji w sferę wolności poprzez reglamentację może być wyłącznie inna wartość – ważny interes publiczny. W tym miejscu

⁹³⁷ Np. L. Kieres, *Konstytucyjne...*, s. 191-213.

⁹³⁸ Np. M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011, J. Ciapała, *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 4, s. 15-29.

⁹³⁹ Np. R. Illinicz, *Normatywny sens pojęcia „społeczna gospodarka rynkowa” w Konstytucji RP*, „Kwartalnik Prawa Publicznego” 2007, nr 4, s. 163-178,

wspomnieć należy, że w uzasadnieniu ustawy wskazano, iż również brak uznaniowego charakteru zezwoleń (art. 42 pr. przed.) jest podyktowany respektowaniem przez prawodawcę wolności przedsiębiorców⁹⁴⁰.

O wolności – w kontekście wolności człowieka – ustawodawca wspomina również w art. 9 pr. przed., wskazując, że przedsiębiorca powinien podejmować i wykonywać działalność gospodarczą z poszanowaniem m.in. praw i wolności człowieka. W ten sposób ustawodawca daje wyraz temu, iż wolność działalności gospodarczej jest ograniczona wolnością innych ludzi.

Chociaż w przepisach art. 10 ust. 2 i 3 (tzw. zasada rozstrzygnięcia wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy) oraz art. 11 (tzw. zasada przyjaznej interpretacji) wolność *expressis verbis* nie występuje, to przyjąć należy, że przepisy te ją afirmują. Obydwa przepisy stanowią, że w postępowaniach dotyczących nałożenia na przedsiębiorcę obowiązków lub ograniczenia czy odebrania mu praw (a zatem w zakresie ingerencji w jego sferę wolności) wątpliwości są rozstrzygane – z pewnymi wyjątkami – na korzyść przedsiębiorcy. Zgodnie z uzasadnieniem ustawy: *przepisy dotyczące działalności gospodarczej, których treść nasuwa wątpliwości, powinny być interpretowane w taki sposób, aby ingerencja w wolność działalności gospodarczej była jak najmniejsza. W takim układzie zasada z art. 11 ustawy jest logiczną konsekwencją obowiązywania wolności działalności gospodarczej*⁹⁴¹. Analogiczne spostrzeżenie poczynić należy do art. 10 ust. 2 i 3 pr. przed. Skoro w ramach prowadzonego przez organ postępowania poprzez nałożenie obowiązku czy odebranie lub ograniczenie prawa ma zostać naruszona wolność przedsiębiorcy, to musi to być uzasadnione konkretnymi ustaleniami faktycznymi – wątpliwości co do faktów winny być rozstrzygane na korzyść przedsiębiorcy, co daje wyraz preferowania wolności działalności gospodarczej jako wolnej od ingerencji władzy publicznej.

Kolejnym, jak wyjaśnia uzasadnienie ustawy, wyrazem respektowania przez prawodawcę wolności działalności gospodarczej jest ustanowienie *liczby, zakresu intensywności oraz sposobu prowadzenia przez władze publiczne kontroli działalności*

⁹⁴⁰ Druk nr 2051, s. 5 (uzasadnienie).

⁹⁴¹ Druk nr 2051, s. 35 (uzasadnienie).

gospodarczej (art. 45-65 pr. przed.), przy czym zauważyć należy, że przepisy ustanawiające ograniczenia kontroli działalności gospodarczej przewidują liczne odstępstwa, dając wyraz respektowania przez ustawodawcę innych wartości, jak w szczególności: życie i zdrowie (np. art. 47 ust. 1 pkt 2 pr. przed.), środowisko (art. 48 ust. 11 pkt 4 pr. przed.), konkurencja (art. 48 ust. 11 pkt 5 pr. przed.).

Ostatnim przejawem preferowania przez ustawodawcę wolności działalności gospodarczej są przepisy dotyczące zasad opracowywania aktów normatywnych dotyczących działalności gospodarczej. Wyrażają one postulat jak najmniejszego zakresu ingerencji w sferę wolności działalności gospodarczej prawodawcy – ingerencja poprzez prawo wtedy, gdy nie jest możliwe osiągnięcie zamierzonych celów innymi środkami (art. 66 ust. 1 pkt 1 pr. przed.), dążenie do ograniczenia nakładania obowiązków na przedsiębiorców (art. 66 ust. 1 pkt 2 i 3 oraz art. 68 pr. przed.).

Kolejną z wartości zakorzenionych w przepisach ustawy – Prawo przedsiębiorców jest równość, która została wprost wskazana w art. 2 pr. przed. Oprócz tego przepisu o równości analizowany akt normatywny wspomina w art. 12 pr. przed., nakładając na organy obowiązek równego i bezstronnego traktowania przedsiębiorców. W konsekwencji art. 12 pr. przed. ujmuje również bezstronność jako wartość, którą łączyć należy z równością w kontekście równego traktowania przedsiębiorców przez władze publiczne. Jak wyjaśniono w uzasadnieniu projektu ustawy, zasady bezstronności i równego traktowania nakazują organom *traktować wszystkie podmioty prawa według jednakowej miary jako będące równymi wobec prawa, w zakresie, w jakim wchodzące w grę podmioty charakteryzują się daną cechą istotną (relewantną) w równym stopniu. W życiu gospodarczym nikt nie może być dyskryminowany z jakiegokolwiek przyczyny. Zgodnie z zasadami bezstronności i równego traktowania, organy władzy publicznej według jednakowej miary (czyli równo) muszą m.in. oceniać fakt spełniania przez poszczególnych przedsiębiorców stosownych ustawowych warunków wymaganych do uzyskania uprawnień do działalności reglamentowanej, a także według takiej samej miary muszą decydować o wymierzaniu sankcji przedsiębiorcom oraz o treści tych sankcji*⁹⁴². W takim

⁹⁴² Druk nr 2051, s. 36 (uzasadnienie).

ujęciu równość koresponduje z wyrażoną w preambule niedyskryminacją. Dodać należy, że równość zakorzeniona jest także w art. 14 pr. przed., który zakazuje organom bez szczególnie uzasadnionej przyczyny do odstępowania od określonego rozstrzygnięcia spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym. Oznacza to, że co do zasady organ ma obowiązek przedsiębiorców w takiej sytuacji faktycznej i prawnej traktować równo, rozstrzygając ich sprawy zgodnie ze swoją utrwaloną praktyką.

Dodatkowo art. 12 pr. przed. zawiera odesłanie do proporcjonalności. Powinność proporcjonalnego postępowania adresuje się do organu władzy publicznej, który w swojej działalności ma kierować się zasadą proporcjonalności: *organowi wolno jest podejmować jedynie takie działania, które są konieczne do osiągnięcia zamierzonego celu. Zasada proporcjonalności musi być respektowana przez organy władzy publicznej zarówno wtedy, gdy postanawiają one o tym, czy w danym przypadku należy w ogóle podejmować określone działania wobec przedsiębiorców (czego alternatywą może być pozostawienie przedsiębiorcy lub przedsiębiorców w stanie wolnym od ingerencji i działań organu w danym zakresie spraw), jak też przy decydowaniu przez organy władzy publicznej o treści ich działań, w tym o zakresie i intensywności ich ingerencji w sytuację prawną przedsiębiorcy. Zasada proporcjonalności musi być respektowana przez organy władzy publicznej z urzędu, tak iż organy te z własnej inicjatywy powinny miarkować, moderować i ograniczać swoją władcą ingerencję*⁹⁴³. Dostrzec należy, że w takim ujęciu proporcjonalność jest wartością powiązaną z wolnością w tym znaczeniu, że proporcjonalność wyznacza granice ingerencji władzy publicznej w sferę wolności przedsiębiorcy. Co również istotne, przepisy ustawy pośrednio odwołują się do proporcjonalności, nie przywołując jej w swojej treści. Emanacją proporcjonalności jest art. 27 pr. przed., który nakazuje organom prowadzić postępowanie „posługując się możliwie najprostszymi środkami prowadzącymi do ich załatwienia”.

Za wartość na gruncie publicznego prawa gospodarczego w kontekście ustawy – Prawo przedsiębiorców uznawany jest także ważny interes publiczny, który wprawdzie ma charakter klauzuli generalnej, jednak częściowo jest konkretyzowany

⁹⁴³ Druk nr 2051, s. 35-36 (uzasadnienie).

w przepisach. Mianowicie z art. 10 ust. 2 pkt 3 oraz 31 ust. 1 pr. przed. wynika, że pojęcie ważnego interesu publicznego ustawodawca wiąże z: bezpieczeństwem (państwa i obywateli), obronnością, a także porządkiem publicznym.

Ochrona konkurencji została przez prawodawcę wyeksponowana nie tylko w treści preambuły, ale również we wspomnianym już art. 9 pr. przed. Konkurencja (i to uczciwa) jest wartością wpływającą na zakres wolności działalności gospodarczej, skoro przedsiębiorca musi w ramach prowadzonej działalności działać z poszanowaniem zasad uczciwej konkurencji. Jak wspomniano wcześniej, konkurencja jest także kontrwartością dla wolności w kontekście kontroli działalności gospodarczej (np. art. 48 ust. 11 pkt 5 pr. przed.).

Przepisy ustawy przywołują również jako wartość uczciwość. Z jednej strony art. 10 ust. 1 pr. przed. określa wzorzec przedsiębiorcy jako podmiotu uczciwego, nakazując organom domniemanie uczciwości podmiotu gospodarczego. Natomiast art. 9 pr. przed. kieruje do przedsiębiorcy nakaz, aby postępował zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji. W ten sposób uczciwość jest powiązana z kolejną wartością preferowaną przez prawodawcę – konkurencją, o której była mowa powyżej.

Na podobnej zasadzie ustawa nawiązuje do innej wartości, jaką jest słuszność. Przepisy nawiązują do niej w sposób pośredni, stanowiąc, że interesy określonych podmiotów aprobowane przez prawo mają być właśnie słuszne: „słusznych interesów innych przedsiębiorców i konsumentów” (art. 9 pr. przed.), „słuszny interes przedsiębiorców” (art. 28 pr. przed.), „słuszny interes tego przedsiębiorcy” (art. 30 pr. przed.). Uzasadnienie projektu ustawy wyjaśnia, że: *walor słuszności nadaje ich zgodność (nie-sprzeczność) z prawem oraz brak zamiaru ich urzeczywistniania do celów niezgodnych z prawem lub zasadami współżycia społecznego*⁹⁴⁴. Słuszność winna być zatem uwzględniana w procesie stosowania przez organy prawa.

W badanym akcie normatywnym zidentyfikować można również aprobatę ustawodawcy co do ufności (zaufania), powiązanej zresztą z poprzednią wartością. Zaufanie jest wartością, której znaczenie przepisy wiążą z działalnością organów, tj. jej sposobem postępowania oraz postrzegania

⁹⁴⁴ Druk nr 2051, s. 31-32 (uzasadnienie).

przedsiębiorców. Mianowicie art. 10 ust. 1 pr. przed. wyraża zasadę zaufania organów wobec przedsiębiorców. Jednocześnie organy mają obowiązek w taki sposób prowadzić postępowania, aby wzbudzać zaufanie przedsiębiorcy, o czym stanowi art. 12 pr. przed. Jak wynika z powyższego to organ – jako instytucja reprezentująca władzę – ma swoim działaniem krzewić zaufanie do władzy publicznej, budując jej autorytet, ale równocześnie wobec przedsiębiorców ma także cechować się ufnością. Uzasadnienie projektu ustawy wyjaśnia, że w świetle art. 10 pr. przed. *dla organu władzy publicznej przedsiębiorca nie może być podmiotem z samego już założenia podejrzanym, co do którego sponuje się, że działa bezprawnie, nieuczciwie lub nieetycznie. Organ władzy publicznej musi w dobrej wierze zakładać, że przedsiębiorca przestrzega prawa, szanuje etykę i moralność publiczną oraz postępuje uczciwie w relacjach z innymi przedsiębiorcami, konsumentami i organami władzy. Wszelkie zaś odstępstwa od tej zasady stanowią wymagający przekonującego udowodnienia wyjątek. Takie podejście organów władzy publicznej zapewnia budowanie relacji między administracją a przedsiębiorcami opartych na zaufaniu i partnerskim wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości*⁹⁴⁵.

Przepisy badanej ustawy wprost odwołują się także do dobrych obyczajów (art. 9 pr. przed. i art. 10 pr. przed.). Z jednej strony przedsiębiorca jest obowiązany do postępowania w zgodzie z dobrymi obyczajami, a z drugiej – organ winien zakładać, że przedsiębiorca w taki właśnie sposób postępuje.

Jakkolwiek przepisy nie formułują wprost takiej wartości jak prawo do informacji, można o niej wnioskować na podstawie poszczególnych rozwiązań przyjętych w ustawie. Przede wszystkim art. 15 pr. przed. wyraża wobec organów nakaz udzielania przez organy – w zakresie ich właściwości – informacji w przedmiocie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej. O uznaniu prawa do informacji za wartość w świetle badanej ustawy świadczą także m.in. art. 32 ust. 3 pr. przed., art. 33 ust. 3 pr. przed., art. 38 pr. przed., a także art. 47 ust. 3 pr. przed. Odnotować przy tym należy, że z prawem do informacji związana jest jawność, wyrażająca się w obowiązku władz publicznych do ujawniania szeregu informacji w sposób

⁹⁴⁵ Druk nr 2051, s. 31-32 (uzasadnienie).

powszechnie dostępny (Biuletyn Informacji Publicznej), która wynika ze wskazanych powyżej przepisów.

Pewność prawa nie została wprost wysłowiona w przepisach analizowanej ustawy jako wartość, lecz można o niej wnioskować z art. 14 pr. przed., który został już przywołany. Mianowicie wyrażona w tym przepisie zasada nieodstępowania od utrwalonej praktyki organu ma na celu urzeczywistnienie pewności przedsiębiorców co do praktyki stosowania prawa przez organ: *konkretyzuje ważny aspekt konstytucyjnej zasady pewności prawa, przesądzając, że organ władzy publicznej bez uzasadnionej przyczyny nie odstępuje od utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym [...] Znajdująca swój wyraz w art. 14 ustawy [...] konstytucyjna zasada pewności prawa oznacza nie tyle stabilność przepisów prawa – którą na dłuższą metę trudno jest przecież osiągnąć, zwłaszcza w tak dynamicznym obszarze, jak działalność gospodarcza – co raczej możliwość przewidywania działań organów państwa i związanych z nimi zachowań obywateli*⁹⁴⁶. Nadmienić należy, że pewność prawa pozostaje w ścisłym związku ze zidentyfikowaną już wartością zaufania, a mianowicie pewność prawa stanowi jeden z instrumentów wzbudzania zaufania przedsiębiorców wobec władzy: *Przewidywalność działań organów państwa gwarantuje zaufanie do prawodawcy i do stanowionego przez niego prawa oraz zaufanie do podmiotów stosujących prawo*⁹⁴⁷. Ważne jest również, że w odniesieniu do pewności prawa ustawodawca zdaje sobie sprawę, że pewne wartości mogą pozostawać w konflikcie z tą wartością, która nie ma jego zdaniem charakteru bezwzględnego. Jak podkreślono w uzasadnieniu projektu ustawy, *bezpieczeństwo prawne jednostki może niekiedy pozostawać w kolizji z innymi wartościami, których realizacja wymaga wprowadzenia zmian do systemu prawnego lub wprowadzenia zmian w utrwalonej praktyce interpretacyjnej lub praktyce rozstrzygania spraw. Przy czym jednostka ma prawo oczekiwać, że powyższe zmiany wprowadzane przez władze publiczne nie zmienią sytuacji na jej niekorzyść w sposób arbitralny i całkowicie dowolny. [...] Dlatego też art. 14 ustawy przesądza, że wszelkie odstępstwa organu władzy publicznej od*

⁹⁴⁶ Druk nr 2051, s. 37 (uzasadnienie).

⁹⁴⁷ Druk nr 2051, s. 37-38 (uzasadnienie).

*utrwalonej praktyki rozstrzygania spraw w takim samym stanie faktycznym i prawnym muszą mieć swoją „uzasadnioną przyczynę”, tj. np., gdy dotychczasowa praktyka okaże się sprzeczna z prawem (orzeczenie TK) albo gdy ważniejszy będzie istotny interes publiczny lub społeczny*⁹⁴⁸.

Podobnie jak w przypadku pewności prawa, *expressis verbis* próżno poszukiwać w ustawie – oprócz samej preambuły – takich wartości, jak: dobrobyt społeczny, rozwój gospodarczy, zrównoważony rozwój czy praworządność. Niemniej poszczególne przepisy pozwalają na identyfikację niektórych z tych wartości. W przypadku praworządności, rozumianej jako działalności organu na podstawie i w granicach prawa, o obecności takiej wartości w badanej ustawie świadczy przywoływany art. 8 pr. przed. ustanawiający zasadę „co nie jest prawem zakazane, jest dozwolone”, a ponadto art. 29 oraz art. 31 pr. przed., stojący na przeszkodzie uzależnieniu przez organy rozstrzygnięcia od przedłożenia przez przedsiębiorcę określonych środków dowodowych (albo konkretnej ich formy), jeżeli obowiązek taki nie wynika z przepisów prawa.

Podsumowując tę część rozważań, na podstawie ustawy – Prawo przedsiębiorców zidentyfikować należy następujące wartości publicznego prawa gospodarczego: wolność (działalności gospodarczej), równość i niedyskryminacja, ważny interes publiczny, konkurencja, uczciwość, słuszność, zaufanie, dobre obyczaje, dobrobyt społeczny, rozwój gospodarczy, praworządność, bezstronność, proporcjonalność, pewność prawa, prawo do informacji, zrównoważony rozwój, życie i zdrowie, środowisko.

Istotne jest przy tym, że w sensie prawnym wartości te są szczególnie doniosłe, bowiem większość z nich stanowi podstawę szczególnych norm prawnych – zasad prawa. Charakter tych norm jest szczególny i stanowi przedmiot refleksji przede wszystkim przedstawicieli teorii i filozofii prawa⁹⁴⁹. Nie wglębiając się w tę problematykę, należy stwierdzić, że zasady publicznego prawa gospodarczego wskazują fundamenty ładu gospodarczego „opierającego się na aksjologicznych podstawach”⁹⁵⁰. Zasady prawa mają bowiem to do siebie, że są ściśle związane

⁹⁴⁸ Druk nr 2051, s. 38 (uzasadnienie).

⁹⁴⁹ Por. R. Wasilewski, *Postępowanie dowodowe przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2020, s. 119-121.

⁹⁵⁰ K. Kokocińska, [w:] *Konstytucja...*, s. 29.

z aksjologią prawodawcy⁹⁵¹, stanowią nośnik wartości⁹⁵². Natomiast ich wyrażenie w przepisach badanej ustawy *ma swój ważny walor porządkujący, informacyjny oraz zwiększający świadomość prawną*⁹⁵³, a także są przypomnieniem *organom władzy publicznej, że w ich relacjach z przedsiębiorcami zasady te mają pełną moc wiążącą i muszą być bezwzględnie przestrzegane*⁹⁵⁴.

Na gruncie badanej ustawy w przepisach ustawy zakorzeniono szereg zasad, stanowiących ogólne zasady publicznego prawa gospodarczego. Należą do nich, jak wynika z uzasadnienia projektu: *zasada wolności działalności gospodarczej (art. 2 ustawy); zasada „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone” (art. 8 ustawy); obowiązek wykonywania działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów, a także poszanowania i ochrony praw i wolności człowieka (art. 9 ustawy) [...] zasada domniemania uczciwości przedsiębiorcy (art. 10 ust. 1 ustawy); zasada rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy (art. 10 ust. 2 ustawy); zasada przyjaznej interpretacji przepisów – in dubio pro libertate (art. 11 ustawy); zasady pogłębiania zaufania, proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania (art. 12 ustawy); zasada odpowiedzialności urzędników za naruszenie prawa (art. 13 ustawy); zasada pewności prawa (art. 14 ustawy); zasada udzielania informacji (art. 15 ustawy)*⁹⁵⁵. Warto jednak stwierdzić, że w rozważaniach doktrynalnych przyjmuje się inny katalog zasad. Przykładowo, M. Chołodecki zawęża ów katalog do zasad *legalizmu, wykonywania działalności gospodarczej – (a) zgodnie z uczciwą konkurencją, poszanowaniem dobrych obyczajów, słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów oraz poszanowaniem oraz ochroną praw i wolności człowieka; (b) domniemania uczciwości przedsiębiorcy; (c) rozstrzygania wątpliwości faktycznych na korzyść przedsiębiorcy; (d) przychyłnej*

⁹⁵¹ M. Kordela, *Zasady...*, s. 176.

⁹⁵² A. Powalowski, *Wartości związane z prawem działalności gospodarczej*, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. A. Powalowski, Warszawa 2022, s. 71.

⁹⁵³ Druk nr 2051, s. 28 (uzasadnienie).

⁹⁵⁴ Druk nr 2051, s. 28 (uzasadnienie).

⁹⁵⁵ Druk nr 2051, s. 27-28 (uzasadnienie).

interpretacji przepisów prawa; (e) traktowania przedsiębiorców w sposób pogłębiający zaufanie oraz w sposób proporcjonalny, bezstronny i równy, a także (f) szybkości postępowania⁹⁵⁶, przyjmując że nie wszystkie przepisy predystynowane do roli zasad są nimi w sensie teoretycznoprawnym. Szerszy katalog zasad na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców przyjmuje z kolei M. Sieradzka⁹⁵⁷. Na uwagę także zasługuje, że zasady te nie mają jednorodnego charakteru, bowiem niektóre z nich odnoszą się do kwestii ustrojowych, zagadnień materialnoprawnych, a jeszcze inne scharakteryzować należy jako zasady procesowe⁹⁵⁸.

4.3. Aksjologia ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów

Druga z badanych ustaw, tj. ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów, jak wspomniano, nie została opatrzona preambułą, która odwoływałaby się do określonych celów ustawy i wartości aprobowanych przez prawodawcę. Niemniej w tym przypadku na jedną z najważniejszych wartości wskazuje sam tytuł ustawy. Mając na względzie, że badany akt normatywny stanowi podstawowe źródło krajowego prawa konkurencji, warto przytoczyć słuszny pogląd K. Kohutka: *przecież wartość podlegająca ochronie przez to prawo zwerbalizowana jest już w samej nazwie tej dziedziny. Chodzi oczywiście o konkurencję*⁹⁵⁹. Jednocześnie słusznie autor ten stwierdza, że „konkurencja” nie jest określeniem jednoznacznym, a obecnie wyodrębnia się różne podejścia do jego rozumienia: strukturalne i skutkowe. Pierwsze z nich sprowadza konkurencję do procesu rywalizacji rynkowej, natomiast drugie koncentruje się na skutkach tego procesu, jakie wywołuje po stronie ostatecznych odbiorców

⁹⁵⁶ M. Chołodecki, *Zasady...*, s. 39.

⁹⁵⁷ M. Sieradzka, *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności gospodarczej oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13 – dodatek, s. 21-27.

⁹⁵⁸ Por. B. Popowska, *Zasady...*, s. 593-606. Odnotować należy, że zasady wyartykułowane w ustawie – Prawo przedsiębiorców nie mają charakteru wyczerpującego i w rzeczywistości nadal niektóre z zasad obecnych na gruncie publicznego prawa gospodarczego mają swoje źródło poza tą ustawą – R. Wasilewski, *Relacja...*, s. 91-100.

⁹⁵⁹ K. Kohutek, *Aksjologia publicznego prawa konkurencji*, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. A. Powalowski, Warszawa 2022, s. 91.

rynku – konsumentów. Celem konkurencji według drugiego ze wspomnianych podejść, jest *ekonomiczny dobrobyt konsumentów (consumer welfare) jako skutek efektywnego funkcjonowania mechanizmu rynkowego*⁹⁶⁰.

Niezależnie od powyższego należy stwierdzić, że przepisy ustawy nawiązują także do innych wartości, co należy rozumieć w ten sposób, że służą one osiągnięciu tej nadrzędnej wartości, jako prawidłowo funkcjonującego mechanizmu konkurencji, powodującego dobrobyt konsumentów.

W art. 1 ust. 1 u.o.k.k. uregulowano, że *ustawa określa warunki rozwoju i ochrony konkurencji oraz zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów*. Z powyższego wynika, że wartością istotną dla badanej ustawy jest interes publiczny. Nie ma dla prawa konkurencji w tym sensie znaczenia, czy interesy przedsiębiorców, czy konsumentów zostały naruszone czy zagrożone, jeżeli jednocześnie nie doznał uszczerbku ów interes publiczny.

Przepisy ustawy kilkakrotnie dają wyraz temu, że wartością dla prawodawcy jest stan i rozwój czy też poprawa gospodarki. Świadczy o tym art. 9 ust. 2 pkt 2 u.o.k.k., zgodnie z którym zakazane na gruncie ustawy zachowanie, tj. nadużywanie pozycji dominującej polega na *ograniczeniu produkcji, zbytu lub postępu technicznego ze szkodą dla kontrahentów lub konsumentów*. Z drugiej strony zbliżone okoliczności mogą stanowić usprawiedliwienie dla przedsiębiorców zawierających zakazane przez ustawę antykonkurencyjne porozumienia. Jedną z przesłanek negatywnych uznania danego porozumienia za zakazane jest to, że porozumienie takie przyczynia się *do polepszenia produkcji, dystrybucji towarów lub do postępu technicznego lub gospodarczego* (art. 8 ust. 1 pkt 1 u.o.k.k.). Podobnie o przeciwstawieniu takich wartości samej konkurencji świadczy art. 20 ust. 2 u.o.k.k., według którego Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów może wyrazić – wbrew ustawowemu zakazowi – zgodę na koncentrację przedsiębiorców, w wyniku której konkurencja na rynku zostanie istotnie ograniczona, gdy odstępnie od zakazu koncentracji jest uzasadnione, a w szczególności: *przyczyni się ona do rozwoju ekonomicznego lub postępu*

⁹⁶⁰ K. Kohutek, *Aksjologia...*, s. 91-92.

technicznego lub może ona wywrzeć pozytywny wpływ na gospodarkę narodową.

Wskazać należy, że art. 24 ust. 1 u.o.k.k. jednoznacznie wskazuje, że wartością prawnie chronioną są dobre obyczaje. Zachowanie przedsiębiorcy sprzeczne z nimi, godzące w zbiorowe interesy konsumentów, jest bowiem zakazane.

O prawdzie jako wartości ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów świadczą art. 12 ust. 5 pkt 1 u.o.k.k., art. 23c ust. 5 pkt 1 u.o.k.k., art. 28 ust. 5 pkt 1 u.o.k.k., zgodnie z którymi decyzja zobowiązująca organu antymonopolowego może zostać uchylona, *jeżeli została ona wydana w oparciu o nieprawdziwe, niekompletne lub wprowadzające w błąd informacje lub dokumenty*. Zarazem ustawa przewiduje możliwość nałożenia kary pieniężnej za przedstawianie nieprawdziwych czy wprowadzających w błąd informacji (art. 106 ust. 2 pkt 1 i 2 u.o.k.k., art. 108 ust. 3 pkt 1 lit. a u.o.k.k.). Także art. 24 ust. 2 pkt 2 u.o.k.k. jako praktykę naruszającą zbiorowe interesy konsumentów kwalifikuje *naruszanie obowiązku udzielania konsumentom rzetelnej, prawdziwej i pełnej informacji* (co także wskazuje na ochronę wartości, jaką jest prawo do informacji⁹⁶¹). Jednocześnie przywołane przepisy pozwalają na wniosek, że aprobowaną przez prawodawcę wartością jest uczciwość. O uczciwości jako wartości promowanej przez ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów świadczy wprost art. 24 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k., który do praktyk naruszających zbiorowe interesy konsumentów zalicza *nieuczciwe praktyki rynkowe lub czyny nieuczciwej konkurencji*.

Kolejną wartością, o której ustawodawca wspomina wprost w tekście ustawy jest proporcjonalność. Konkretnie art. 10 ust. 6 u.o.k.k. stanowi, że środki stosowane przez organ antymonopolowy wobec przedsiębiorcy w celu zaniechania praktyki ograniczającej konkurencję lub usunięcia jej skutków *powinny być proporcjonalne do wagi i rodzaju naruszenia i konieczne do jego zakończenia lub usunięcia jego skutków*. Analogiczne rozwiązanie przyjęto w art. 23b ust. 2 u.o.k.k. oraz art. 26 ust. 4 u.o.k.k. na gruncie postępowań w innych sprawach objętych zakresem ustawy.

⁹⁶¹ Prawo do informacji oraz jawność są także zakorzenione w art. 31a-31c u.o.k.k.

Chociaż ustawa nie odwołuje się bezpośrednio do równości, to wartość tę można wywodzić z przyjęcia przez ustawodawcę rozwiązań, zgodnie z którymi ustanowione w ustawie zakazy mogą polegać na *stosowaniu w podobnych umowach z osobami trzecimi uciążliwych lub niejednorodnych warunków umów, stwarzających tym osobom zróżnicowane warunki konkurencji* (art. 6 ust. 1 pkt 4 u.o.k.k., art. 9 ust. 2 pkt 3 u.o.k.k.). Z powyższego można wysnuć wniosek, że równość – w sensie równego traktowania kontrahentów – jest jedną z wartości zakorzenionych w badanej ustawie. Z tą wartością koresponduje obecna wprost w przepisach ustawy inna wartość – niedyskryminacja (art. 10 ust. 4 pkt 1, 2 i 4 u.o.k.k.).

Podsumowując, należy dojść do wniosku, że ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów służy przede wszystkim ochronie wartości, jaką jest konkurencja, jednak przy tej okazji odwołuje się także do innych wartości, jak: interes publiczny, prawda, uczciwość, gospodarka, proporcjonalność, prawo do informacji, dobre obyczaje, równość i niedyskryminacja.

4.4. Wartości obecne w badanych ustawach – podsumowanie

Zestawienie wartości zidentyfikowanych w obydwu badanych ustawach pozwala na wniosek, że w dużym zakresie wartości te pozostają wspólne. Zbieżność pomiędzy wartościami występującymi w obydwu ustawach dotyczy: wolności, równości i niedyskryminacji, konkurencji, interesu publicznego, uczciwości, prawa do informacji, dobrych obyczajów, szeroko rozumianej gospodarki. Katalog wartości ustalonych w ustawie – Prawo przedsiębiorców jest szerszy, co jest uzasadnione szczególną pozycją tej ustawy w systemie źródeł prawa publicznego gospodarczego (akt podstawowy), jej ogólnym charakterem, wskazaniem na wartości wprost w preambule oraz faktu, że ustawa ta zawiera zasady ogólne, w tym zasady procesowe, których brak jest w ustawie o ochronie konkurencji i konsumentów⁹⁶².

⁹⁶² Natomiast znaczna część proceduralnych aspektów ochrony konkurencji i konsumentów jest regulowana poprzez odesłania zawarte w art. 83 u.o.k.k. i art. 84 u.o.k.k. Również charakter ustawy – Prawo przedsiębiorców powoduje, że w postępowaniach przed organem antymonopolowym prowadzonym na podstawie przepisów ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów zasady wyrażone

Zasadne jest stwierdzenie, że zakorzenione w ustawach wartości niejednokrotnie ze sobą konkurują (określone wartości ograniczają inne albo wyznaczają granicę ich naruszenia), a także bywają symetryczne w tym sensie, że odnoszą się nie tylko do jednostki, ale także do społeczeństwa czy władz publicznych (np. zaufanie wobec przedsiębiorcy a wzbudzanie zaufania przedsiębiorcy wobec władzy).

5. Aksjologia (wartości) prawa gospodarczego publicznego a prawo naturalne

5.1. Uwagi ogólne

Prawo naturalne jest niekiedy pojmowane jako prawo *lex aeterna*, jako *zbiór najwyższych wartości ludzkich określanych mianem sprawiedliwości, słuszności, praw człowieka, praw elementarnych*⁹⁶³. Niemniej należy mieć na uwadze, że na przestrzeni wieków kształtowały się urozmaicone koncepcje prawa naturalnego⁹⁶⁴, których przedstawienie przekracza zakres zainteresowania niniejszej pracy. Odwołując się do obecnej myśli prawnonaturalnej, należy przytoczyć wniosek, jaki wyciąga A. Kojder: *według współcześnie propagowanych postulatów prawnonaturalnych podstawą porządku prawnego w państwie demokratycznym są trzy naczelnne zasady: godność, równość wobec prawa i wolność. Są one uznawane za wartości podstawowe i bezdyskusyjne. Każdy bowiem człowiek ma niezbywalną, nienaruszalną godność, każdy rodzi się wolny i wszyscy ludzie są równi w swoich uprawnieniach i powinnościach*⁹⁶⁵. Nie jest to bynajmniej enumeratywny katalog wartości prawa natury, ale jego trzon. Oprócz tych wartości, prawo to uwzględnia także inne, jak m.in.

w ustawie – Prawo przedsiębiorców także znajdują zastosowanie – R. Wasilewski, *Relacja...*, s. 94-95, 98-99.

⁹⁶³ A. Kojder, *Godność i siła prawa*, Warszawa 2001, s. 504.

⁹⁶⁴ Por. P. Radziwiński, *Prawo naturalne jako fundament współczesnych systemów prawnych*, Wrocław 2017, s. 129-314.

⁹⁶⁵ A. Kojder, *Godność...*, s. 505.

sprawiedliwość, własność prywatną, dobro, piękno, prawo do życia, zdrowia, pracy...⁹⁶⁶. Zanim zidentyfikowane wartości publicznego prawa gospodarczego zostaną zestawione z twierdzeniami praw natury, warto odnotować, że prawo naturalne wprowadza prawu stanowionemu pewne wymogi, które musi spełnić. W tym miejscu mianowicie trzeba odnotować szczególną koncepcję prawa naturalnego, którą sformułował L.L. Fuller – koncepcję proceduralnego prawa natury (ang. *procedural natural law*)⁹⁶⁷. Zgodnie z L.L. Fullerem należy przestrzegać ośmiu postulatów proceduralnego prawa naturalnego: ogólności (ang. *generality*), promulgacji (ang. *promulgation*), prospektywności (ang. *prospectivity*), jasności (ang. *clarity*), niesprzeczności (ang. *compatibility*), możliwości realizacji (ang. *possibility*), stabilności (ang. *constancy*), zgodności (ang. *congruence*)⁹⁶⁸.

Na gruncie wytypowanych do badania ustaw nie sposób w pełni zweryfikować spełnienie tych wymogów, jednak w pewnym zakresie jest to możliwe. Odwołując się do ogólnej wiedzy o prawodawstwie i zasadach techniki prawodawczej trzeba stwierdzić, że obydwie ustawy – jako takie – wyrażają normy prawne o charakterze ogólnym. Zostały one opublikowane w odpowiednim publikatorze aktów normatywnych, a skoro nie stanowią one ustaw epizodycznych, to co do zasady mają obowiązywać przez czas z góry nieokreślony (być stabilne). Nie sposób również uznać, aby analizowane ustawy nie czyniły zadość wymogowi prospektywności (nieretroaktywności). Z kolei założenie zupełności i spójności systemu prawa oraz racjonalności prawodawcy skłaniają ku wnioskowi, że ustawy te odpowiadają także wymogom niesprzeczności i możliwości realizacji. Z perspektywy analizy wyłącznie ustaw nie jest możliwe jednak potwierdzenie, czy uchwalone prawo w praktyce jest stosowane w sposób zgodny z jego treścią. Natomiast jasność (zrozumiałość) jest kwestią niejednoznaczną. Co do zasady badane akty normatywne są zrozumiałe, jednakże ich faktyczny zakres zrozumienia zależy od konkretnego odbiorcy. Niemniej

⁹⁶⁶ F. Piontek, *Aksjomaty, prawo naturalne, wartości i paradygmaty we współczesnych koncepcjach rozwoju*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2015, No 2, s. 13.

⁹⁶⁷ L.L. Fuller, *Morality of Law*, New Haven and London 1963, s. 33-94.

⁹⁶⁸ K.E. Dawkins, *The Legal Philosophy of Lon L. Fuller: A Natural Law Perspective*, „Otago Law Review” 1977, No 5, s. 79.

warto odnotować, co było wcześniej podkreślane, że w przypadku ustawy – Prawo przedsiębiorców ustawodawcy zależało na osiągnięciu istotnego poziomu komunikatywności i zrozumienia wyrażonych tam regulacji dla tej grupy, do której ustawa była szczególnie kierowana – przedsiębiorców. Można zatem założyć, że co do zasady badane ustawy pozostają zgodne ze stawianymi im wymogami proceduralnego prawa natury.

5.2. Uwzględnienie przez ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz ustawę o ochronie konkurencji i konsumentów wartości prawa naturalnego

Porównanie katalogu wartości publicznego prawa gospodarczego z doktryną prawa naturalnego pozwala na wniosek, że wartości prawa gospodarczego publicznego (jako prawa pozytywnego) czerpią z aksjologii prawa natury. Można zatem wysnuć wniosek, że wartości tworzące trzon prawa naturalnego determinują moralność prawodawcy, a przez to aksjologię prawa pozytywnego. Na taką relację prawa natury i prawa pozytywnego zwraca uwagę B. Szlachta: *Prawo naturalne, raz jeszcze: jako zespół norm moralnych rozpoznawalnych przez ludzki rozum przyrodzony, jest [...] właściwym a koniecznym punktem odniesienia dla aktywności prawodawczej; stanowi swego rodzaju „wyższe prawo” nie w tym sensie jednak, iżby miało walor jurydyczny podobny nadawanemu przez człowieka dla postanowień normatywnych wiążących wszystkich ich adresatów, ale w tym, iż winno być respektowane i uwzględniane w decyzjach podmiotów pragnących zachować człowieczeństwo, honorować naturę gatunkową właściwą każdej ludzkiej jednostce. Wymiar uniwersalistyczny znajdujący w tym ujęciu prawa naturalnego wiąże się jednak i z refleksją o normach, i z refleksją o możliwościach przysługujących człowiekowi jako człowiekowi właśnie; i z namysłem nad moralnymi uwarunkowaniami (granicami) swobody prawodawcy, i z namysłem nad moralnymi uwarunkowaniami (granicami) swobody każdego podmiotu moralnego*⁹⁶⁹.

⁹⁶⁹ B. Szlachta, *O prawie naturalnym jako ewentualnym normatywnym punkcie odniesienia w procesach prawodawczych*, „Chrześcijaństwo, Świat, Polityka” 2020, No 24, 26-27.

W zakresie tematycznym niniejszej pracy argumentem potwierdzającym powyższe zapatrywanie jest dostrzeżenie, że uznawana za wartość publicznego prawa gospodarczego wolność działalności gospodarczej jest determinowana kluczową wartością prawa natury – wolnością. Jest to przy tym wolność ukierunkowana na sferę gospodarki, tj. wolność działalności gospodarczej. Trafnie zwraca uwagę A. Cieśliński, iż chroniony przez publiczne prawo gospodarcze aspekt wolności jest *odrębnym typem niezbywalnej wolności przynależnej człowiekowi, która odgrywa kluczową rolę w realizacji jego aspiracji we współczesnym świecie*⁹⁷⁰. Wniosek, że u podstaw wolności działalności gospodarczej legła doktryna prawa natury wynika z uzasadnienia ustawy, w którym akcentuje się, że źródłem wolności jest godność ludzka: *ustawa – Prawo przedsiębiorców, podobnie jak Konstytucja RP, ani nie tworzy, ani też nie przyznaje przedsiębiorcom wolności działalności gospodarczej. Wolność ta jest bowiem niezbywalnym prawem człowieka (oraz prawem określonych jednostek organizacyjnych tworzonych przez człowieka), przysługującym mu z uwagi na jego przyrodzoną godność, co Konstytucja RP oraz ustawodawstwo zwykle (w tym ustawa – Prawo przedsiębiorców) w sposób deklaratoryjny uznaje*⁹⁷¹. Co przy tym ważne, tak samo, jak na gruncie publicznego prawa gospodarczego wolność działalności gospodarczej jednostki nie jest absolutna, lecz konkuruje z innymi wartościami i wolnością innych jednostek, tak samo wolność w ujęciu prawa natury nie jest bezwzględna. Nie może być pojmowana jako wyraz egoizmu, lecz towarzyszyć jej musi odpowiedzialność⁹⁷². Jak wyjaśnia R. Biskup, *wolność oznacza prawo dokonania wyboru, ale wybór ten, żeby był prawdziwie wolny musi mieścić się w porządku prawa naturalnego. Dokonując wyboru poza tym porządkiem, praktycznie człowiek pozbawia się wszelkich ograniczeń, wybiera etyczne zło, co w konsekwencji prowadzi do zaprzeczenia wolności, tj. do samowoli*⁹⁷³. Powyższe

⁹⁷⁰ A. Cieśliński, *Natura wolności gospodarczej i jej geneza w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 3661, s. 463.

⁹⁷¹ Druk nr 2051, s. 4 (uzasadnienie).

⁹⁷² F.A. Hayek, *Konstytucja wolności*, Warszawa 2011, s. 81; M. Zdyb, *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2002, s. 41.

⁹⁷³ R. Biskup, *Wolność gospodarcza a etyka*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2005, nr 1, s. 66.

prowodzi także do wniosku, że proporcjonalność także stanowi wartość prawa natury.

Przede wszystkim ograniczenie wolności na gruncie ustawy – Prawo przedsiębiorców może wynikać z konfliktu z takimi wartościami, jak życie i zdrowie oraz środowisko. Życie ludzkie stanowi jedną z naczelných wartości przyświecających koncepcjom prawnonaturalnym, ponieważ życie (narodziny, życie oraz śmierć) są immanentnie związane z istnieniem każdego człowieka⁹⁷⁴. Prawo do życia jest wyraźnie zagwarantowane w art. 3 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, a prawo do zdrowia (stopy życiowej zapewniającej zdrowie) – art. 25. Także troska o środowisko naturalne, dbałość o nie dla przyszłych pokoleń, jest afirmowane w refleksji prawnonaturalnej⁹⁷⁵. W tym sensie również obecna w ustawie – Prawo przedsiębiorców wartość w postaci zrównoważonego rozwoju ma swoje odzwierciedlenie w doktrynie prawa natury.

Nie tylko wolność, ale i równość afirmowana w przepisach prawa gospodarczego publicznego, ma swoje źródło w koncepcjach prawa natury. Założenie o równości wszystkich ludzi (jako pochodnej godności) jest bowiem jednym z podstawowych założeń prawa naturalnego. Już w starożytnej myśli stoików można dostrzec ideę, zgodnie z którą *prawa naturalne, jako prawa wrodzone wszystkim ludziom, same przez się niosą równość powszechną*⁹⁷⁶. Obecnie także preambuła Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka⁹⁷⁷ akcentuje: *uznanie przyrodzonej godności oraz równych i niezbywalnych praw wszystkich członków rodziny ludzkiej stanowi podstawę wolności, sprawiedliwości i pokoju na świecie*. Równość wszystkich ludzi i związaną z nią niedyskryminację uszczegółowiono w art. 7: *Wszyscy są równi wobec prawa i mają prawo, bez jakiegokolwiek różnicy, do jednakowej ochrony prawnej. Wszyscy mają prawo do jednakowej ochrony przed jakąkolwiek dyskryminacją, będącą pogwałceniem*

⁹⁷⁴ R. Tokarczyk, *Prawa narodzin, życia i śmierci*, Lublin 1984, 17-20.

⁹⁷⁵ A. Romejko, *Religia a troska o ochronę środowiska naturalnego*, „Studia Gdańskie” 2017, t. 41, s. 251-258.

⁹⁷⁶ R. Tokarczyk, *Historia filozofii prawa w retrospektywie prawa natury*, Białystok 1999, s. 91.

⁹⁷⁷ Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., <https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja.php> (dostęp: 18.05.2023 r.).

niniejszej Deklaracji, i przed jakimkolwiek narażeniem na taką dyskryminację.

Również prawda, do której odwołują się przepisy badanych ustaw, stanowi jedną z zasadniczych wartości wskazywanych w koncepcjach prawa naturalnego, która jest *nierelatywna, obiektywna i niezmienna, niezdeterminowana kontekstowo*⁹⁷⁸, a przy tym *wiąże się z poznaniem [...] pozwala formułować adekwatne oceny, ułatwia rozpoznawanie wartości*⁹⁷⁹.

Jak się okazuje, opisana powyżej prawda pozostaje w związku z uczciwością, będącą kolejną z wartości czy też nakazów prawa natury. Mianowicie: *Uczciwość nakazuje żyć zgodnie z prawdziwą, czyli właściwą hierarchią wartości. Oznacza to, że człowiek uczciwy nigdy nie będzie relatywizował zarówno wartości, jak i norm, które z nich wynikają. Uczciwość jest tą domeną osoby, która pozwala na realizację wartości [...] To urzeczywistnienie wartości w osobie i przez osobę nie tylko dokonuje się dzięki wewnętrznej prawości i uczciwości człowieka, dzięki otwarciu się na prawdę, ale stanowi także przejaw wewnętrznej uczciwości osoby*⁹⁸⁰. Natomiast, jak ustalono wcześniej, uczciwość stanowi jeden z elementów aksjologii publicznego prawa gospodarczego, przynajmniej na gruncie badanych aktów normatywnych. Uczciwość może być powiązana z bezstronnością, w tym sensie, że człowiek uczciwy dostrzega wolność i równość pozostałych ludzi. Dlatego bezstronność jest wskazywana jako konieczna dla oceny postępowań innych ludzi – o wymogu bezstronności sądu traktuje wprost art. 10 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka.

Podobne spostrzeżenie poczynić należy wobec zaufania. Doktryna prawa naturalnego przyjmuje, iż *obowiązek bycia godnym zaufania [...] należy do postanowień prawa natury. [...] zaufanie jest zarówno zasadniczą cnotą, jak i podstawowym warunkiem wymaganym do istnienia i zachowania rodzaju ludzkiego. Ten może przetrwać tylko jako wspólnota moralna, składająca się z moralnych i racjonalnych jednostek, godnych pokładanego w nich zaufania. Można zakładać, że obowiązek*

⁹⁷⁸ W. Dziedziak, *O prawie słusznym (perspektywa systemu prawa stanowionego)*, Lublin 2015, s. 61.

⁹⁷⁹ W. Dziedziak, *O prawie...*, s. 59-60.

⁹⁸⁰ M. Drożdż, *Uczciwość w blasku prawdy*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2012, nr 1, s. 63.

*bycia godnym zaufania jest połączony z obowiązkiem ufania innym. Oba te obowiązki obejmują każdego, zarówno rządzących, jak i rządzonych*⁹⁸¹. Powyższe ujęcie obowiązku ufności w pełni koresponduje z regulacją ustawy – Prawo przedsiębiorców, skoro wymaga, aby władza wzbudzała zaufanie, ale jednocześnie kierowała się zaufaniem wobec przedsiębiorcy.

Słuszność należy do wartości o szczególnej pozycji w doktrynie prawa naturalnego, a przy tym jest to pojęcie odnoszące się wprost do prawa. Już w starożytności podkreślano, że prawo jest sztuką tego, co dobre i słuszne (łac. *ius est ars boni et aequi*). W przypadku słuszności wyeksponowanej w treści publicznego prawa gospodarczego słuszność odnosi się do ocen i norm moralnych⁹⁸², zatem słuszne interesy określonych jednostek, które wymieniają ustawy, to po prostu interesy moralnie uzasadnione, akceptowalne społecznie. W samym uzasadnieniu projektu ustawy – Prawo przedsiębiorców zwrócono uwagę, że słuszność należy rozpatrywać przez zgodność z prawem oraz zasadami współżycia społecznego (moralnością). Owa moralność objawia się także w dobrych obyczajach, które występują w charakterze wartości publicznego prawa gospodarczego, nadając mu wymiar nie tylko gospodarczy, determinowany prawidłami ekonomicznymi, lecz także społeczny.

Obecne na gruncie badanych ustaw wartości interesu publicznego oraz dobrobytu społecznego można łączyć z dobrem wspólnym afirmowanym przez koncepcje prawnonaturalne⁹⁸³. Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że dobrobyt społeczny nawiązuje do dobrobytu społeczeństwa i jednostki w sensie ekonomicznym⁹⁸⁴, co wskazuje, że publiczne prawo gospodarcze zasadnie odwołuje się akurat do tej wartości, jako że samo zajmuje

⁹⁸¹ Z. Rau, *Umowa społeczna w doktrynie Johna Locke'a*, [w:] *Umowa społeczna i jej krytycy w myśli politycznej i prawnej*, red. Z. Rau, M. Chmieliński, Warszawa 2010, s. 144.

⁹⁸² W. Dziedziak, *Słuszność jako wartość prawa*, „*Studia Iuridica Lublinensia*” 2011, nr 15, s. 76-77.

⁹⁸³ Por. P. Zamelski, *Wybrane koncepcje dobra wspólnego w ujęciu prawnonaturalnym i normatywnym*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i warunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Część I: Współczesne rozumienie praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2012, s. 180-205.

⁹⁸⁴ B.A. Chmielak, *Modele gospodarki rynkowej a tworzenie dobrobytu*, Białystok 2018, s. 15-35.

się właśnie sferą gospodarczą. Do wartości dobrobytu odwołuje się art. 23 Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka: *Każdy człowiek ma prawo do stopy życiowej zapewniającej zdrowie i dobrobyt jego i jego rodziny [...]*.

Prawo naturalne nie pomija ekonomicznej sfery życia ludzkiego. Co przy tym istotne, aprobowane przez myśl prawnonaturalną są procesy gospodarki wolnorykowej, które służą rozwiązywaniu problemu alokacji zasobów, godności osoby ludzkiej oraz rozwojowi stosunków międzyludzkich. Zarazem dostrzeżona została potrzeba sprawowania kontroli nad wolnym rynkiem ze strony państwa, w tym poprzez ustanowienie instytucji państwowych odpowiedzialnych za zapobieganiu żywiołowym nieograniczonym prawom wolnego rynku⁹⁸⁵. Także wcześniejsze koncepcje prawnonaturalne w zbliżony sposób pojmowały gospodarkę jako wartość, która winna podlegać ograniczeniom przez wzgląd na inne wartości. Przykładem może być paremia: według prawa natury słuszne jest, aby nikt nie bogacił się ze szkodą i krzywdą bliźniego (łac. *iure naturae aequum est neminem cum alterius detrimento et iniuria fieri locupletiozem*).

Z powyższego wynika, że wartości składające się na aksjologię publicznego prawa gospodarczego, w tym dotyczące rozwoju gospodarczego, zrównoważonego rozwoju oraz procesu konkurencji są zbieżne z wartościami aprobowanymi przez koncepcje prawnonaturalne. Istotne jest zwłaszcza, że publiczne prawo gospodarcze, uznając konkurencję za jedną z zasadniczych wartości, także dostrzega, że jej celem jest zapewnienie dobrobytu konsumentów, czyli dbałość o dobrobyt, godność ludzką.

6. Podsumowanie/wnioski

Przeprowadzone badania ustawy – Prawo przedsiębiorców oraz ustawy o ochronie konkurencji i konsumentów pozwalają na stwierdzenie, że publiczne prawo gospodarcze, mimo że koncentruje się na funkcjonowaniu procesów gospodarczych, a także podmiotów gospodarczych i ich relacjach, w tym z organami

⁹⁸⁵ J. Godłów-Legiędź, *Gospodarka rynkowa w interpretacji Jana Pawła II*, „Ethos” 1995, nr 4, s. 36-37.

władzy publicznej, opiera się na określonych wartościach. Zważywszy, że podwaliny tej gałęzi prawa występują już w przepisach Konstytucji RP, punktem wyjścia dla ustalenia wartości jest aksjologia konstytucyjna. Powyższe znajduje potwierdzenie w preambule ustawy – Prawo przedsiębiorców, która wyraźnie wskazuje, że regulacje w niej zawarte opierają się na zasadach konstytucyjnych.

Identyfikacja konkretnych wartości w zakresie badanych aktów normatywnych jest możliwa na podstawie analizy preambuły ustawy – Prawo przedsiębiorców, przepisów obydwu ustaw, a także materiałów legislacyjnych. Do katalogu wartości występujących we wskazanych ustawach należą: wolność (działalności gospodarczej), równość i niedyskryminacja, interes publiczny, konkurencja, prawda, uczciwość, słuszność, zaufanie, dobre obyczaje, dobrobyt społeczny, gospodarka, praworządność, bezstronność, proporcjonalność, pewność prawa, prawo do informacji, zrównoważony rozwój, życie i zdrowie, środowisko, a także dobre obyczaje. Zauważyć należy, że wartości te są ze sobą niekiedy ściśle powiązane, ale także współkonkurują ze sobą, ograniczając się wzajemnie.

Powyższy katalog wartości jest zbieżny z tymi, jakie występują w doktrynie prawa naturalnego, w szczególności: wolność i równość. Co przy tym istotne, prawo natury również uwzględnia gospodarczy wymiar natury ludzkiej, w związku z czym wartości publicznego prawa gospodarczego, jak m.in. wolnorynkowa konkurencja ukierunkowana na dobrobyt konsumentów, korespondują z aksjologią prawa natury. Z przeprowadzonego badania projektu uzasadnienia ustawy – Prawo przedsiębiorców wynika, że ustawodawca wskazywał, że nie kreuje nowych wartości, ale jedynie potwierdza te, które są niezależne od prawa stanowionego.

Bibliografia

Banasiński C., *Istota prawa administracyjnego gospodarczego*, [w:] *Prawo gospodarcze publiczne. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski, Warszawa 2003.

- Bator A., *Czy istnieje prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1.
- Bidziński M., *Pojęcie, istota i zasady prawa gospodarczego*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, red. M. Bidziński, D. Jagiełło, Warszawa 2016.
- Biskup R., *Wolność gospodarcza a etyka*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2005, nr 1.
- Blicharz R., *Kilka uwag na temat przepisów ogólnych projektu ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa Profesora Leona Kieresa*, red. K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki, Wrocław 2018.
- Buttigieg E., *Synergy between Consumer Policy and Competition Policy*, „Bank of Valletta Review” 2006, No. 33.
- Chełmoński A., *Co to jest prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1.
- Chmielak B.A., *Modele gospodarki rynkowej a tworzenie dobrobytu*, Białystok 2018.
- Chołodecki M., *Zasady publicznego prawa gospodarczego*, „Prawo” 2019, t. 329.
- Ciapała J., *Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 4.
- Cieśliński A., *Natura wolności gospodarczej i jej geneza w systemie prawnym Unii Europejskiej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2015, nr 3661.
- Dawkins K.E., *The Legal Philosophy of Lon L. Fuller: A Natural Law Perspective*, „Otago Law Review” 1977, No 5.
- Dziedziak W., *O Prawie słusznym (perspektywa systemu prawa stanowionego)*, Lublin 2015.
- Dziedziak W., *Słusznosc jako wartosc prawa*, „Studia Iuridica Lublinensia” 2011, nr 15.
- Drożdż M., *Uczciwosc w blasku prawdy*, „Studia Socialia Cracoviensia” 2012, nr 1.
- Fuller L.L., *Morality of Law*, New Haven and London 1963.
- Gilas J., *Czy istnieje prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1.
- Godłów-Legiędź J., *Gospodarka rynkowa w interpretacji Jana Pawła II*, „Ethos” 1995, nr 4.

- Grabowski J., *Kryteria wyodrębniania, przedmiot i zakres publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *System prawa administracyjnego*. T. 8a: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2013.
- Graef I., *Blurring Boundaries of Consumer Welfare: How to Create Synergies Between Competition, Consumer and Data Protection Law in Digital Markets*, [w:] *Personal Data in Competition, Consumer Protection and Intellectual Property Law. Towards a Holistic Approach?*, red. M. Bakhoun et al., Berlin–Heidelberg 2018.
- Hayek F.A., *Konstytucja wolności*, Warszawa 2011.
- Kieres L., *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2.
- Kieres L., *Słowo wstępne*, „Prawo” 2020, z. 329.
- Kohutek K., *Aksjologia publicznego prawa konkurencji*, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. A. Powalowski, Warszawa 2022.
- Kojder A., *Godność i siła prawa*, Warszawa 2001.
- Kokocińska K., [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz: Prawo przedsiębiorców, ustawa o CEIDG, ustawa o Rzeczniku MŚP, ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium RP*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Kordela M., *Aksjologia źródeł prawa*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 2.
- Kordela M., *Systemowość aksjologiczna prawa*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2016, t. 104.
- Kordela M., *Zasady prawa. Studium teoretycznoprawne*, Poznań 2014.
- Kosikowski C., *Idea prawa gospodarczego i jego działy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1.
- Molski R., *Konkurencja jako element społecznej gospodarki rynkowej*, [w:] *Wokół Konstytucji i zdrowego rozsądku. Circum constitutionem rationemque sanam. Prace dedykowane Profesorowi Tadeuszowi Smolińskiemu*, red. J. Ciapała, A. Rost, Szczecin–Jarocin 2011.

- Piontek F., *Aksjomaty, prawo naturalne, wartości i paradygmaty we współczesnych koncepcjach rozwoju*, „Annales. Etyka w życiu gospodarczym” 2015, No 2.
- Popowska B., *Nowe procedury publicznego prawa gospodarczego. Problem gwarancji procesowych dla podmiotów działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2018, t. 117.
- Popowska B., *Zasady postępowania w sprawach z zakresu działalności gospodarczej unormowane w ustawie Prawo przedsiębiorców*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, z. 4.
- Powałowski A., *Wartości związane z prawem działalności gospodarczej*, [w:] *Aksjologia publicznego prawa gospodarczego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2022.
- Powałowski A., *Wprowadzenie do aksjologii prawa gospodarczego publicznego*, „Prawo” 2019, t. 329.
- Powszechna Deklaracja Praw Człowieka z dnia 10 grudnia 1948 r., <https://www.unic.un.org.pl/dokumenty/deklaracja.php> (dostęp: 18.05.2023 r.).
- Rabska T., *Jakie prawo gospodarcze? – próba odpowiedzi*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1.
- Radziwiński P., *Prawo naturalne jako fundament współczesnych systemów prawnych*, Wrocław 2017.
- Rau Z., *Umowa społeczna w doktrynie Johna Locke’a*, [w:] *Umowa społeczna i jej krytycy w myśli politycznej i prawnej*, red. Z. Rau, M. Chmieliński, Warszawa 2010.
- Romejko A., *Religia a troska o ochronę środowiska naturalnego*, „Studia Gdańskie” 2017, t. 41.
- Sieradzka M., *Podstawowe zasady obowiązujące przy podejmowaniu, wykonywaniu oraz zakończeniu działalności gospodarczej oraz ich wpływ na sytuację prawną przedsiębiorcy*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13 – dodatek.
- Snażyk Z., Szafranski A., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2021.
- Stefanicki R., *Związki między prawem konkurencji a ochroną konsumenta*, [w:] *System prawa prywatnego*, t. 15: *Prawo konkurencji*, red. M. Kępiński, Warszawa 2014.

- Stefaniuk M.E., *Preambula aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Lublin 2009.
- Szlachta B., *O prawie naturalnym jako ewentualnym normatywnym punkcie odniesienia w procesach prawodawczych*, „Chrześcijaństwo, Świat, Polityka” 2020, nr 24.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz–Wrocław 2011.
- Tobor Z., *W poszukiwaniu intencji prawodawcy*, Warszawa 2013.
- Tokarczyk R., *Historia filozofii prawa w retrospektywie prawa natury*, Białystok 1999.
- Tokarczyk R., *Prawa narodzin, życia i śmierci*, Lublin 1984.
- Wasilewski A., *W poszukiwaniu „istoty” prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1.
- Wasilewski R., *Postępowanie dowodowe przed Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*, Warszawa 2020.
- Wasilewski R., *Relacja zasad procesowych prawa przedsiębiorców oraz ogólnych zasad kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2022, nr 12.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Włodyka S., *Problem prawa gospodarczego – współcześnie*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1.
- Zamelski P., *Wybrane koncepcje dobra wspólnego w ujęciu prawnonaturalnym i normatywnym*, [w:] *Efektywność europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Ewolucja i uwarunkowania europejskiego systemu ochrony praw człowieka. Część I: Współczesne rozumienie praw człowieka*, red. J. Jaskiernia, Warszawa 2012.
- Zdyb M., *Działalność gospodarcza i publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 2002.
- Ziemiński Z., *Zarys zagadnień etyki*, Poznań–Toruń 1994.
- Zimmermann J., *Wstęp*, [w:] *Wartości w prawie administracyjnym*, red. J. Zimmermann, Warszawa 2015.
- Żuławska C., *Co to jest prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, z. 1.

Orzecznictwo

Wyrok TK z dnia 12 kwietnia 2000 r., K 8/98, Legalis.

Postanowienie SN z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt II KK 4/16,
LEX.

Akty prawne i projekty

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C
Nr 326 z dnia 26 października 2012 r., s. 391 i n.)

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.
(Dz.U. z 1997 r. Nr 79, poz. 483 z późn. zm.)

Druk nr 2051 Sejmu VIII kadencji: projekt ustawy – Prawo
przedsiębiorców, <http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9E761CF9B6B03CBCC12581E10059DD88/%-24File/2051.pdf> (dostęp: 9.05.2023 r.)

Druk nr 1100 Sejmu RP V kadencji: projekt ustawy o ochronie
konkurencji i konsumentów, [https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/06AED0325C1F3B-3FC125722600445A4A/\\$file/1110.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/Druki5ka.nsf/0/06AED0325C1F3B-3FC125722600445A4A/$file/1110.pdf) (dostęp: 12.05.2023 r.)

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 20 czerwca 2002 r. w sprawie „Zasad techniki prawodawczej”
(Dz.U. z 2016 r. poz. 283)

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2017 r. poz. 2168).

Ustawa z dnia 16 kwietnia 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2022 r. poz. 1233).

Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2021 r. poz. 275 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. 2017 r. poz. 2070 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. z 2023 r. poz. 221 z późn. zm.)

dr n. pr. Katarzyna Surmacz-Gmiterek

Aksjologiczne podstawy prawa przedsiębiorców w preambule do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców

Streszczenie: Preambuła do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców pełni fundamentalną rolę w wykładni aksjologicznej prawa przedsiębiorców. Przez pryzmat aksjologii preambuły dokonuje się wykładni aksjologicznej ustaw szczegółowych dotyczących wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Aksjologia ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców czerpie podstawy z najistotniejszych zasad i wartości konstytucyjnych, tj. zasady wolności i zasady demokratycznego państwa prawnego. Aksjologia omawianej ustawy sprowadza się do dwustronnego stosunku zobowiązaniowego, którego stronami są państwo – reprezentowane przez organy władzy publicznej – oraz podmioty wykonujące działalność gospodarczą. Istota ich praw i obowiązków polega na realizacji i ochronie wartości najwyższej, jaką jest dobro wspólne.

1. Wprowadzenie

Opracowanie ma na celu podjęcie próby interpretacji aksjologii ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców z preambuły, wskazanie oraz omówienie roli i znaczenia wartości wyrażonych w preambule do ustawy prawo przedsiębiorców. Aksjologiczna wykładnia preambuły do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców prowadzi do wniosku, że *ratio legis* tej ustawy stanowi ochrona wartości konstytucyjnych

uszczegółowionych w postaci zasad wykonywania działalności gospodarczej. Przed uchwaleniem ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców zasady wykonywania działalności gospodarczej regulowała ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. z 2017 r. poz. 2168, 2290 i 2486 oraz z 2018 r. poz. 107 i 398).

Ratio legis uchwalenia nowej ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców była przebudowa i reforma prawno-instytucjonalna otoczenia przedsiębiorców oraz zasad wykonywania działalności gospodarczej. Inicjatywa prowadziła do uchwalenia ustawy regulującej w sposób kompleksowy zasady podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, w tym prawa i obowiązki przedsiębiorców oraz zadania organów władzy publicznej w tym zakresie⁹⁸⁶. Nowa ustawa powstała na kanwie „Planu na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju” oraz „Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju”, były to tzw. plany przebudowy polskiej gospodarki w duchu odpowiedzialnego rozwoju⁹⁸⁷.

Nowa ustawa, podobnie jak ustawa poprzednio obowiązująca, reguluje sposób wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz określa zadania organów władzy publicznej w tym zakresie. Intencją ustawodawcy było uczynienie z ustawy z dnia 6 marca 2018 r. aktu normatywnego o charakterze quasi-kodeksowym, który w sposób kompleksowy i spójny regulowałby najistotniejsze kwestie związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w Polsce. Wyłączono z zakresu ustawy zagadnienia, które wymagają doprecyzowania w odrębnych ustawach, celem zachowania przejrzystości i czytelności ustawy podstawowej w obszarze wykonywania działalności gospodarczej, jaką jest ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców⁹⁸⁸.

Zamysł ustawodawcy, aby nowa ustawa regulowała jedynie zagadnienia zasadnicze, został zrealizowany w ramach ośmiu rozdziałów ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Rozdział pierwszy stanowią przepisy ogólne ustawy,

⁹⁸⁶ Art. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2023.221 t.j.)

⁹⁸⁷ Uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, źródło lex el., data odczytu 21 maja 2023 r.

⁹⁸⁸ *Tamże*.

rozdział drugi reguluje podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej, w rozdziale trzecim ustanowiono przepisy dotyczące załatwiania spraw z zakresu działalności gospodarczej, w rozdziale czwartym ujęto przepisy związane z reglamentacją działalności gospodarczej, w rozdziale piątym ustawodawca ustanowił ograniczenia kontroli wykonywania działalności gospodarczej, w rozdziale szóstym ustanowiono zasady opracowania projektów aktów normatywnych z zakresu prawa gospodarczego, zaś w ostatnim rozdziale, tj. rozdziale ósmym znajdują się przepisy końcowe.

Z uzasadnienia do projektu ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców wynika, iż omawiany akt normatywny normuje sprawy zasadnicze i jest nazywany aktem z rodzaju ustaw „ogólnosystemowych” czy też „kodyfikacyjnych”. Rezygnacja ze szczegółowego unormowania kwestii o charakterze technicznym czy też wykonawczym na rzecz uregulowań podstawowych i ogólnosystemowych podnosi rangę tej ustawy, czyniąc ją aktem determinującym aksjologiczną wykładnię nie tylko ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców, ale także ustaw odrębnych⁹⁸⁹.

W orzecznictwie można odnaleźć elementy podmiotowe i przedmiotowe wyznaczające treść zasady wolności gospodarczej. Zdaje się, iż zasadzie wolności gospodarczej – w powszechnym odbiorze – nadaje się duże znaczenie prawne i wokół niej koncentrują się ogólnie pojęte zasady wykonywania działalności gospodarczej. Z wykładni preambuły do ustawy prawo przedsiębiorców, wyłania się zróżnicowany charakter tej zasady, która de facto powinna być interpretowana przez pryzmat wartości wysłowionych w treści preambuły. Sama zasada wolności działalności gospodarczej w ścisłym znaczeniu realizuje się poprzez samodzielność wykonywania działalności gospodarczej bez naruszenia zasady ochrony ważnego interesu publicznego, wolność w zakresie podejmowania i zakończenia prowadzenia działalności gospodarczej a także wyboru formy prowadzenia działalności gospodarczej⁹⁹⁰.

⁹⁸⁹ *Tamże*.

⁹⁹⁰ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2009, komentarz do art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej; B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2012, komentarz do art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

2. Charakter prawny preambuły do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców

Przedstawiciele doktryny toczą nieustanne spory o normatywny charakter preambuły jako nieartykułowanej części aktu normatywnego umieszczanej po tytule ustawy⁹⁹¹. Warto na wstępie zaznaczyć, iż ustawodawca w ostatnim czasie często umieszcza preambułę w aktach normatywnych⁹⁹². Jest to pewien sygnał, iż aksjologia w prawie zyskuje popularność, aby w przyszłości zająć poczytne, należne jej miejsce w doktrynie prawa. Należy również rozważyć możliwość uregulowania preambuły w zasadach techniki prawodawczej. Preambuła jako część aktu normatywnego była wielokrotnie przedmiotem rozważań w judykaturze w ramach podejmowanych rozstrzygnięć prawnych, których przedmiotem były kwestie uregulowane w aktach normatywnych zawierających preambułę. Badając orzecznictwo pod kątem stosowania wykładni aksjologicznej, widoczny jest ścisły związek pomiędzy stosowaniem wykładni aksjologicznej przy dekodowaniu norm prawnych z tekstu aktu normatywnego wyposażonego w preambułę w porównaniu do interpretacji norm prawnych z aktu normatywnego nieposiadającego tego elementu⁹⁹³.

⁹⁹¹ Zob. M. Stefaniuk, *Preambuła aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Lublin 2009.

⁹⁹² Zob. ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich, Dz.U.2022.1700; ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny, Dz.U.2022.2305 t.j.; ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych, Dz.U.2023.194 t.j.

⁹⁹³ Poprzednio obowiązująca ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej nie zawierała w swojej treści preambuły. Orzecznictwo powstałe na kanwie starej ustawy zawiera odwołania głównie do wartości konstytucyjnych (zob. wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 568/11, LEX nr 1108385; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 1334/15, LEX nr 2152025; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 585/11, LEX nr 1097648), nie wykształciła się w tym obszarze aksjologia prawa przedsiębiorców. Pomimo krótkiego okresu, jaki minął od uchwalenia obecnie obowiązującej ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców, można postawić tezę, iż w orzecznictwie dokonała się znacząca zmiana

Z tych względów należy odnaleźć znaczenie preambuły jako części aktu normatywnego w dorobku orzecznictwym Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego. Powszechnie – zarówno w doktrynie, jak i w orzecznictwie – preambuła uznawana jest za uroczysty wstęp do aktu normatywnego bogaty w treść wyrażającą wartości oraz cele danej regulacji prawnej⁹⁹⁴.

Na temat preambuły, jej charakteru prawnego oraz roli i znaczenia w wykładni prawa wypowiedział się obszernie Sąd Najwyższy w postanowieniu siedmiu sędziów z dnia 25 lutego 2016 r. Z cytowanego orzeczenia wynika jednoznaczne stanowisko uznające preambułę za integralną część aktu normatywnego, nieartykułowaną, mającą swoje miejsce pomiędzy tytułem a częścią artykułowaną aktu normatywnego, podlega takim samym zasadom legislacyjnym, jak części artykułowane aktu normatywnego. Oznacza to, że preambułę można zmienić bądź uchylić w tym samym trybie co inne części aktu normatywnego⁹⁹⁵.

Zgodnie z orzeczeniem Sądu Najwyższego w judykaturze przyjmuje się jednoznaczne stanowisko, iż preambuła jako nieartykułowana część aktu normatywnego odgrywa znaczącą rolę w procesie wykładni treści danego aktu normatywnego. Jej zadanie polega na ukierunkowaniu rozumienia poszczególnych unormowań, określeniu ich charakteru oraz wskazaniu systemu wartości, który należy uwzględnić w procesie wykładni aktu

w obszarze stosowania wykładni aksjologicznej w oparciu o wartości związane z wykonywaniem działalności gospodarczej (zob. Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 22 marca 2021 r., sygn. akt XVII AmA 12/19, LEX nr 3189087; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 31 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1761/21 LEX nr 3365966; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 grudnia 2021 r., sygn. akt II SA/Op 422/21, LEX nr 3304663; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 28 września 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 863/21, LEX nr 3310784; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 30/21 LEX nr 3158541; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1746/19 LEX nr 3091956).

⁹⁹⁴ Zob. M. Granat, *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, PiP 2022, nr 3, s. 125-140; A. Kotowski, *Raz jeszcze o normatywnym statusie preambuły. Glosa postanowienia SN z dnia 25 lutego 2016 r.*, I KZP 17/15, PPP 2016, nr 12, s. 115-127.

⁹⁹⁵ Zob. S. Lewandowski: *Charakter normatywny preambuły*, „Studia Iuridica” XXXVI/198, s. 114.

normatywnego. Nie można, zatem uznać, że preambuła pozbawiona jest znaczenia prawnego⁹⁹⁶.

Sąd Najwyższy, powołując się na poglądy Sławomira Lewandowskiego, wyjaśnia, iż preambuła stanowi część aktu normatywnego, zaś charakter normatywny preambuły wynika z działania racjonalnego prawodawcy, który może zamieścić w niej normy prawne. Umieszczenie w tekście preambuły normy prawnej czyni jej tekst normatywnym. Nie można wywodzić charakteru prawnego preambuły z samej jej natury⁹⁹⁷.

W dyskusji na temat charakteru prawnego preambuły ścierają się trzy stanowiska. O ile zasadniczo nie ma wątpliwości co do tego, iż preambuła stanowi integralną część aktu normatywnego i na równi z przepisami aktu normatywnego może podlegać procedurze legislacyjnej w zakresie uchwalenia, zmiany lub uchylenia⁹⁹⁸, to normatywny status tej nieartykułowanej części aktu normatywnego nie jest jednolicie uznawany⁹⁹⁹. Dominujące stanowisko nadaje preambule charakter interpretacyjny, co oznacza, że preambuła ma znaczenie wiążące w procesie wykładni przepisów aktu normatywnego¹⁰⁰⁰. Konstatując powyższe rozważania, oczywistym jest, że preambuła stanowi element aktu normatywnego kształtujący – wpływający – na wynik wykładni i nie jest to kwestia wyboru podmiotu dokonującego wykładni prawa.

Racjonalny ustawodawca wprowadza do aktu normatywnego preambułę, aby wyrazić preferencje aksjologiczne w zakresie interpretacji uchwalonego aktu normatywnego. Powodem ustanowienia preambuły może być także chęć wyartykułowania motywów bądź celów ustanowienia nowych regulacji prawnych. Preambuła pełni w procesie tworzenia i stosowania prawa

⁹⁹⁶ Postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt I KZP 17/15.

⁹⁹⁷ S. Lewandowski, *Charakter normatywny preambuły*, „Studia Iuridica”. 1998, nr 36, s. 113-136.

⁹⁹⁸ M. Zieliński: *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972, s. 24., cyt. za Postanowienie Sadu Najwyższego z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt II KK 138/15, Legalis nr 2707169.

⁹⁹⁹ Postanowienie Sadu Najwyższego z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt II KK 138/15, Legalis nr 2707169.

¹⁰⁰⁰ Zob. M. Piechowiak, *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020; A. Gwizdź: *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] *Charakter i struktura norm konstytucji*, (red.): J. Trzcziński, Warszawa 1997, s. 183.

istotną rolę, ponieważ tworzy aksjologiczne uzasadnienie aktu normatywnego, a często całej gałęzi prawa lub jakiejś konkretnej dziedziny stosunków społecznych. Relacja uzasadniająca, w jakiej pozostają wartości względem prawa pozytywnego, jest tym aspektem w doktrynie prawa, który wymaga ciągłej eksploracji. Preambuła jest doskonałym miejscem do wyrażenia najistotniejszych wartości ustawodawcy w jakimś określonym zakresie, w zależności od rangi aktu normatywnego. Preambuła jako niewyartykułowana część aktu normatywnego – w sensie formalnym niezależnie od rangi aktu normatywnego – rządzi się tymi samymi prawami, co wyartykułowana część aktu normatywnego, mowa tu o procedurze jej uchwalenia, uchylenia bądź zmiany. Należy także podkreślić, że preambuła stanowi materiał normatywny do formułowania norm prawnych, o ile wynika to z jej tekstu. Należy zgodzić się z poglądem S. Lewandowskiego na temat charakteru prawnego preambuły. Autor uznaje charakter normatywny preambuły wówczas, gdy z jej tekstu możemy wyinterpretować normy prawne. Należy do tego dodać, iż umieszczanie w tekście preambuły norm prawnych z wielu powodów nie jest udanym zabiegiem legislacyjnym. W orzecznictwie i w doktrynie przyjęło się, że preambuła co do zasady stanowi uzasadnienie ustawodawcy dotyczące podjętych działań legislacyjnych. Wskazuje wartości, które należy chronić i realizować, z kolei miejscem norm prawnych jest część artykułowana aktu normatywnego. Sprawiałoby wiele trudności w procesie stosowania prawa powoływanie się na części preambuły, które tworzą normy prawne, z uwagi na brak właściwej numeracji i inną budowę zdań, aniżeli wskazują zasady techniki prawodawczej. Reasumując, preambuła stanowi uzasadnienie aksjologiczne i jako tak pojmowana część aktu normatywnego powinna w większej mierze odwoływać się do wartości, aniżeli do motywów podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Powinna być pozbawiona zarysu historycznego, ponieważ zacierają się w ten sposób cel przywoływania preambuły w akcie normatywnym, tj. wyrażenie aksjologii prawa.

Kolejnym wątkiem istotnym dla teoretyka, ale i praktyka prawa jest sposób stosowania preambuły jako części aktu normatywnego. Na akt normatywny który rozpoczyna się od preambuły należy patrzeć przez jej pryzmat. Mylnie rozumie się znaczenie preambuły wtedy gdy zamiast przyjęcia wykładni

aksjologicznej tekstu normatywnego w oparciu o wartości w niej wyrażone, poszukujemy w preambule dodatkowego uzasadnienia dla podjętych rozstrzygnięć prawnych. Wykładnia przepisów tej ustawy opiera się na uzasadnieniu aksjologicznym z odwołaniem do wartości wskazanych w treści preambuły. Podobny mechanizm wpływania preambuły na orzecznictwo i doktrynę obserwujemy przy preambule do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. O ile mechanizm jest ten sam, to skala tego zjawiska jest nieporównywalna. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej i zbudowane na jej podstawie normy prawne stanowią fundament całego systemu prawa. Wartości wskazane w treści preambuły do Konstytucji, ale także w wyartykułowanej części ustawy zasadniczej, kształtują aksjologię całego systemu prawa, w tym także w bardzo dużej mierze determinują treści aksjologiczne ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców.

3. Konstytucyjna zasada wolności działalności gospodarczej

Zasada polskiego ustroju gospodarczego została wprost wyrażona w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej w art. 20 Konstytucji¹⁰⁰¹. Ustrojodawca przyjął, iż stanowi ją społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych¹⁰⁰².

Wolność działalności gospodarczej została wymieniona jako podstawowa zasada ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Bogusław Przywora sytuuje wolność działalności gospodarczej pośród podstawowych wartości konstytucyjnych¹⁰⁰³. Konstytucyjna wolność rozumiana jako prawo podmiotowe wyraża się w stwierdzeniu, że każdemu człowiekowi przysługuje swoboda w zakresie podejmowania decyzji o swoim postępowaniu, co

¹⁰⁰¹ Zob. B. Banaszak, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2009, komentarz do art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁰⁰² Art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. 1997.78.483.

¹⁰⁰³ J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, Warszawa 2021, źródło Legalis, data odczytu 25 maja 2023 r.

oznacza możliwość decydowania o swoim postępowaniu i wolność wyboru¹⁰⁰⁴. Zakres swobody wykonywania działalności gospodarczej ulega ograniczeniu na podstawie art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Artykuł ten dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny. Można w tym miejscu postawić tezę, zgodnie z którą zasada wolności działalności gospodarczej doznaje ograniczenia także na podstawie art. 31 ust. 3 Konstytucji. Zgodnie z tym artykułem ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty wolności i praw. Tak sformułowana teza znajduje potwierdzenie w orzecznictwie¹⁰⁰⁵ oraz w doktrynie¹⁰⁰⁶.

Należy w tym miejscu wyjaśnić na czym polega różnica treści normatywnych wyrażonych w art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, z uwagi na zbliżony zakres przedmiotowy tych przepisów konstytucyjnych. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie poddawał interpretacji artykuł 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, wskazując, iż kategoria ważnego interesu publicznego powinna być wykładana w zgodzie z innymi regulacjami konstytucyjnymi, w tym także art. 31 ust. 3 Konstytucji. Z wykładni z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej przeprowadzonej przez Trybunał Konstytucyjny można wnioskować, że wartości

¹⁰⁰⁴ L. Garlicki, K. Wojtyczek, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016, art. 31.

¹⁰⁰⁵ Zob. Wyrok Trybunału Konstytucyjnego dnia z 26 marca 2007 r., sygn. akt K 29/06, OTK ZU nr 3/A/2007, poz. 30; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia z dnia 15 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 1509/22 LEX nr 3452961; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Po 62/22 LEX nr 3369377; Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 730/21 LEX nr 3294935; Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II GSK 995/18 LEX nr 3291179; Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 74.

¹⁰⁰⁶ Zob. np. J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, Warszawa 2021, źródło Legalis, data odczytu 23 maja 2023 r.

wskazane w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – bezpieczeństwo, porządek publiczny, ochrona środowiska, zdrowie i moralność publiczna, należy rozumieć jako „ważny interes publiczny”¹⁰⁰⁷. Z tego wynika, że ważny interes publiczny jest pojęciem przedmiotowo szerszym aniżeli porządek publiczny wskazany w art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Rozwinięciem tej linii orzeczniczej Trybunału Konstytucyjnego jest wyrok z dnia 8 lipca 2008 r., sygn. akt K 46/07. Trybunał Konstytucyjny wyraził pogląd, zgodnie z którym art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej zawiera materialnoprawne przesłanki ustawowego ograniczenia wolności działalności gospodarczej wykraczające poza zakres art. 31 ust. 3 Konstytucji.

Ponadto Trybunał Konstytucyjny wskazał, że te artykuły Konstytucji należy interpretować łącznie, to oznacza konieczność ograniczania wolności działalności gospodarczej w zgodzie z zasadą proporcjonalności i adekwatności, i skuteczności. Powyższe należy interpretować w ten sposób, że adekwatność w znaczeniu zaproponowanym przez Trybunał Konstytucyjny oznacza wybór takiego środka ograniczającego wolności i prawa, który najlepiej odpowiada zamierzonemu celowi. Ograniczenia te powinny być także proporcjonalne do wagi wartości uzasadniającej ingerencję ustawodawcy w prawa i wolności. Wprowadzone ograniczenia powinny także w sposób skuteczny zapewnić ochronę wartościom uznanym przez ustawodawcę za zasługujące na jak najszerszą ochronę¹⁰⁰⁸.

Przedstawiciele doktryny prawa konstytucyjnego poddają krytyce możliwość ograniczenia wolności człowieka na podstawie przeprowadzonego testu proporcjonalności. Krystian Complak twierdzi, że zasada proporcjonalności (...) *nie daje nikomu absolutnej gwarancji, że nie będzie pozbawiony życia, torturowany czy zniewolony. Skoro punktem wyjścia zasady proporcjonalności jest brak hierarchii między porównywanymi prawami człowieka, ich balansowanie może przynieść uszczerbek nawet bezwzględny prawom i wolnościom*¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 17 grudnia 2003 r., sygn. akt SK 15/02, Nr 60768.

¹⁰⁰⁸ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09, Legalis nr 254122.

¹⁰⁰⁹ K. Complak, [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014, art. 31, Lex/el, data odczytu 8 maja 2023 r.

Autor trafnie wypunktował skutki stosowania zasady proporcjonalności i adekwatności w nakładaniu ograniczeń na prawa i swobody człowieka. Należy przyznać Autorowi rację co do niebezpieczeństw i zagrożeń, które niesie ze sobą pozytywnistyczne podejście do prawa. Dlatego tak ważne jest formułowanie tez o konieczności stosowania wykładni aksjologicznej. Poszukiwanie w prawie uzasadnień aksjologicznych w oparciu o pryncypia prawa naturalnego stanowi rozwiązanie w sytuacji konfliktu wartości i konieczności ważenia zasad i wartości w prawie. Bez solidnej podstawy aksjologicznej zbudowanej na wartościach prawa naturalnego nie sposób, aby tworzone i stosowane prawo było prawem słusznym, zgodnym z naturą człowieka.

Zasada wolności działalności gospodarczej nie została zdefiniowana na gruncie Konstytucji, ani w ramach regulacji ustawowych. W doktrynie prawa rozumie się ją dwojako, z jednej strony wolność działalności gospodarczej jest podmiotowym prawem publicznym¹⁰¹⁰, z drugiej strony wolność działalności gospodarczej jest uznawana za zasadę ustroju Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰¹¹. Zasada wolności działalności gospodarczej jest wywodzona z art. 20 i 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej¹⁰¹². W doktrynie prawa dostrzeżono konotacje aksjologiczne zasady wolności działalności gospodarczej z dwiema prymarnymi zasadami konstytucyjnymi – zasadą dobra wspólnego wszystkich obywateli oraz z zasadą demokratycznego państwa prawnego¹⁰¹³. Można pójść o krok dalej, pozostając w nurcie aksjologicznym, i stwierdzić, że zasada wolności gospodarczej jest

¹⁰¹⁰ Zob. P. Tuleja, [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el.2021, art. 22. B. Banaszak stoi na stanowisku, że prawo podmiotowe nie wynika z samego brzmienia art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, który musi być interpretowany łącznie z art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁰¹¹ Zob. L. Garlicki, M. Zubik, [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzeciński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, Warszawa 2016, art. 22; A. Rytel-Warzocho, *Wolność działalności gospodarczej w świetle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] „Gdańskie Studia Prawnicze”, Tom XXXVII, 2017, s. 156.

¹⁰¹² M. Safjan, L. Bosak (red.), *Komentarz do Konstytucji RP*, Tom I-II, Warszawa 2016.

¹⁰¹³ Zob. J. Glumińska-Pawlic, B. Przywora (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, Warszawa 2021.

ściśle związana z wartością dobra wspólnego oraz z wartością godności człowieka, również wyrażoną w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.

Byłoby dużym uproszczeniem samo tylko twierdzenie, że wartość wolności gospodarczej wywodzi się z naczelných wartości konstytucyjnych. Argumentacja za tak postawioną tezę znajduje odzwierciedlenie w wartościach wysłowionych w preambule do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców.

4. Wartości preambuły do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców

Aksjologia preambuły do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców wyraża wartości społecznie ważne. Wolą ustawodawcy było wyeksponowanie aksjologii prawa przedsiębiorców w formie preambuły. Całokształt wartości zawartych w preambule koncentruje się wokół dwóch zagadnień mających znaczenie prawne.

Pierwszym zagadnieniem jest konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa, wynikają z niej wartości wysłowione w preambule, takie jak praworządność, pewność prawa, niedyskryminacja, wolna konkurencja. Zasadę demokratycznego państwa prawnego należy rozumieć jako zespół reguł określających wzajemne stosunki w relacjach pomiędzy organami władzy publicznej a podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą. Dotyczy to wszelkich aspektów tej koegzystencji. W zakresie działalności organów władzy publicznej obowiązywanie tej zasady przejawia się szczególnie na polu legislacyjnym, sądownoadministracyjnym oraz administracyjnym. Zasada ta odnosi się również do funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sferze publicznej. Znajduje to wyraz w szeregu regulacji nazywanych zasadami wykonywania działalności gospodarczej. Zasady te odnoszą się do przestrzegania przez przedsiębiorców zasad uczciwej konkurencji, praw konsumentów, działalności zgodnej z prawem. Z preambuły do ustawy możemy odczytać wartości, które chronią i realizują wartość dobra wspólnego, mowa tu przede wszystkim o takich wartościach, jak zrównoważony rozwój

gospodarczy oraz wzrost dobrobytu społecznego. Ponadto należy podkreślić, że na wartość dobra wspólnego składają się w równym stopniu te wartości preambuły, które wynikają z zasady demokratycznego państwa prawa. Co ważne, w ten sam sposób powinna być interpretowana zasada wolności wykonywania działalności gospodarczej, która doznaje istotnego ograniczenia na mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Troska o dobro wspólne jest tym wspólnym mianownikiem aksjologii preambuły do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców.

Wartości wyrażone w preambule do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców można podzielić na trzy zespoły (grupy) wartości. Jako pierwszą i najważniejszą ustawodawca wskazał wartość wolności prowadzenia działalności gospodarczej, która została omówiona w poprzednim rozdziale. Z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa wywodzą się wartości: praworządność, pewność prawa, niedyskryminacja, zrównoważony rozwój. Wymienione wartości mają charakter szczegółowy względem zasady demokratycznego państwa prawa. Pomiedzy wykonywaniem działalności gospodarczej a zasadą demokratycznego państwa prawa istnieje ścisły związek. Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców zawiera wiele unormowań określających zadania organów władzy publicznej właściwych w sprawach podejmowania, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej. Pewność prawa, praworządność, niedyskryminacja to wartości, którymi powinny się kierować organy władzy publicznej w kontaktach z przedsiębiorcami celem stworzenia systemu prawa przyjaznego prowadzeniu działalności gospodarczej. Wartości te są urzeczywistniane poprzez zasady ogólne wyrażone w ustawie z dnia 6 marca Prawo przedsiębiorców. Pierwsza zasada wynikająca z konstytucyjnej praworządności została wysłowiona w art. 8 Prawa przedsiębiorców, który stanowi, że przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa. Przedsiębiorca może być obowiązany do określonego zachowania tylko na podstawie przepisów prawa. Równość wyraża się w treści art. 2 Prawa przedsiębiorców, który mówi że, podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach. Ponadto równość i inne zasady demokratycznego państwa prawa

wyrażono w art. 12 Prawa przedsiębiorców, zgodnie z którym organ prowadzi postępowanie w sposób budzący zaufanie przedsiębiorców do władzy publicznej, kierując się zasadami proporcjonalności, bezstronności i równego traktowania. W artykule 9 Prawa przedsiębiorców ustawodawca określił sposób wykonywania działalności gospodarczej. Przedsiębiorca powinien wykonywać działalność gospodarczą zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów, a także poszanowania oraz ochrony praw i wolności człowieka.

Powyższe zasady mają charakter ogólny, są to dyrektywy postępowania, a sama ustawa z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców jest swego rodzaju kodeksem prawa przedsiębiorców. W doktrynie prawa publicznego gospodarczego nie zostały jeszcze opracowane monografie kompleksowo traktujące o każdej z omawianych wartości. W związku z tym, iż przeprowadzone badania mają charakter interdyscyplinarny, gdyż wymagały analizy z zakresu dorobku teorii prawa, prawa konstytucyjnego oraz doktryny prawa publicznego, zaprezentowane wyniki mogą stanowić materiał do dalszych badań w kierunku aksjologii wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej.

Reasumując, aksjologia preambuły do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców wyraża wartości społecznie ważne. Całokształt wartości zawartych w preambule koncentruje się wokół dwóch zagadnień mających znaczenie prawne. Pierwszym zagadnieniem jest konstytucyjna zasada demokratycznego państwa prawa, wynikają z niej wartości wysłowione w preambule, takie jak praworządność, pewność prawa, niedyskryminacja, wolna konkurencja. Zasadę demokratycznego państwa prawnego należy rozumieć jako zespół reguł określających wzajemne stosunki w relacjach pomiędzy organami władzy publicznej a podmiotami prowadzącymi działalność gospodarczą. Dotyczy to wszelkich aspektów tej koegzystencji. W zakresie działalności organów władzy publicznej obowiązywanie tej zasady przejawia się szczególnie na polu legislacyjnym, sądowniczym oraz administracyjnym. Zasada ta odnosi się również do funkcjonowania podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w sferze publicznej. Znajduje to wyraz w szeregu regulacji nazywanych zasadami wykonywania

działalności gospodarczej. Zasady te odnoszą się do przestrzegania przez przedsiębiorców zasad uczciwej konkurencji, praw konsumentów, prowadzenia działalności zgodnej z literą prawa. Z preambuły do ustawy możemy odczytać wartości, które chronią i realizują wartość dobra wspólnego, mowa tu przede wszystkim o takich wartościach, jak zrównoważony rozwój gospodarczy oraz wzrost dobrobytu społecznego. Ponadto należy podkreślić, że na wartość dobra wspólnego składają się w równym stopniu te wartości preambuły, które wynikają z zasady demokratycznego państwa prawa. Co ważne w ten sam sposób powinna być interpretowana zasada wolności wykonywania działalności gospodarczej, która doznaje istotnego ograniczenia na mocy art. 31 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Troska o dobro wspólne jest tym wspólnym mianownikiem aksjologii preambuły do ustawy z dnia 6 marca 2018 r. Prawo przedsiębiorców.

Wnioski

Podsumowując powyższe wyniki badań, należy stwierdzić, iż preambuła ma kardynalne znaczenie w procesie stosowania prawa. Ograniczenie znaczenia preambuły jedynie do roli „ozdobnika” czy też zbioru postulatów jest dużym uproszczeniem. Z teoretycznoprawnego punktu widzenia na preambułę każdego aktu normatywnego należy spoglądać z góry, tak jak to czynią teoretycy prawa w odniesieniu do poszczególnych dziedzin prawa. Przyjęcie tej perspektywy prowadzi do interpretacji danego aktu normatywnego przez pryzmat jego preambuły, nie odwrotnie. Wykładnia aksjologiczna polega na przeprowadzeniu interpretacji norm nie poprzez poszukiwanie dodatkowych uzasadnień w preambule, ale polega na przeprowadzeniu wykładni przez pryzmat wartości wyrażonych w preambule. Już samo umieszczenie preambuły pomiędzy tytułem aktu normatywnego a częścią wyrażoną w formie artykułów świadczy o kierunku przeprowadzenia wykładni, który należy rozumieć w ten sposób, że wartości wyrażone w preambule są rozbudowane w części wyartykułowanej aktu normatywnego.

Wynikiem przeprowadzonych badań jest teza na temat istoty aksjologii prawa przedsiębiorców. Aksjologia prawa przedsiębiorców sprowadza się do dwustronnego zobowiązania dwóch podmiotów. Państwa – reprezentowanego przez organy władzy publicznej wykonujące zadania związane z wykonywaniem działalności gospodarczej przez przedsiębiorców – i tychże przedsiębiorców. Ich wspólnym celem powinno być dobro wspólne, rozumiane za M. Piechowiakiem jako całościowy kształt warunków sprzyjających rozwojowi społeczeństwa. Z jednej strony ustawodawca zobowiązuje organy władzy publicznej do wykonywania swoich zadań w sposób zgodny z zasadą demokratycznego państwa prawa, zaś z drugiej strony państwo nakłada na przedsiębiorców obowiązek takiego prowadzenia działalności gospodarczej, aby urzeczywistnić wartości, które również mają swoje źródło w zasadzie demokratycznego państwa prawa. Mowa tu o zobowiązaniu do działania w granicach prawa, poszanowaniu prawa, prowadzeniu działalności gospodarczej zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, solidarności społecznej oraz dbaniu o rozwój gospodarki i dobrobyt społeczny.

Sformułowane i udowodnione w ramach niniejszej ekspertyzy tezy prowadzą do zasadniczego wniosku odnoszącego się nie tylko do preambuły do omawianej ustawy, która jak w soczewce skupia wartości fundamentalne w obszarze szeroko pojętych zasad wykonywania działalności gospodarczej, a do całej ustawy Prawo przedsiębiorców. Jest to potrzeba zapoczątkowania prowadzenia badań naukowych na temat etyki wykonywania działalności gospodarczej, czego nie należy mylić z etyką biznesu, która nie uwzględnia stosunków pomiędzy podmiotami wykonującymi działalność gospodarczą a organami władzy publicznej. Poukładanie – na podstawie uzasadnienia aksjologicznego – relacji na tej linii przyniosłoby wymierne rezultaty w postaci podniesienia poziomu zaufania do organów władzy publicznej oraz wzajemnego współdziałania przedsiębiorców i organów władzy publicznej w celu ochrony i realizacji wartości dobra wspólnego.

Bibliografia

- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2009, komentarz do art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- Banaszak B., *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Warszawa 2012, komentarz do art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej.
- Complak K., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, red. M. Haczkowska, Warszawa 2014.
- Garlicki L., Zubik M., [w:] M. Derlatka, K. Działocha, P. Sarnecki, W. Sokolewicz, J. Trzcziński, M. Wiącek, L. Garlicki, M. Zubik, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom I, wyd. II, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Wojtyczek K., [w:] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*. Tom II, wyd. II, red. M. Zubik, Warszawa 2016.
- Glumińska-Pawlic J., Przywora B. (red.), *Swoboda działalności gospodarczej. Próba oceny polskich regulacji prawnych*, Warszawa 2021.
- Granat M., *Ukryte bogactwo preambuły Konstytucji*, PiP 2022, nr 3.
- Gwiżdż A., *Wstęp do konstytucji – zagadnienia prawne*, [w:] J. Trzcziński (red.), *Charakter i struktura norm konstytucji*. Warszawa 1997.
- Gwiżdż A., *Wprowadzenie*, [w:] *Konstytucja i inne teksty prawne*, Warszawa 1997.
- Kotowski A., *Raz jeszcze o normatywnym statusie preambuły. Glosa postanowienia SN z dnia 25 lutego 2016 r., I KZP 17/15, PPP 2016, nr 12*.
- Lewandowski S., *Charakter normatywny preambuły*, „*Studia Iuridica*”, XXXVI/198.
- Morawski L., *Wstęp do prawoznawstwa*, cz. 2, Toruń 1996.
- Piechowiak M., *Preambuła Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 1997 r. Aksjologiczne podstawy prawa*, Warszawa 2020.
- Rytel-Warzocha A., *Wolność działalności gospodarczej w świetle orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] „*Gdańskie Studia Prawnicze*”, Tom XXXVII, 2017.

- Safjan M., Bosak L. (red.), *Komentarz do Konstytucji RP*, Tom I-II, Warszawa 2016.
- Stefaniuk M., *Preambula aktu normatywnego w doktrynie oraz w procesie stanowienia i stosowania polskiego prawa w latach 1989-2007*, Lublin 2009.
- Tuleja P., [w:] P. Czarny, M. Florczak-Wątor, B. Naleziński, P. Radziejewicz, P. Tuleja, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX/el.2021.
- Zieliński M., *Interpretacja jako proces dekodowania tekstu prawnego*, Poznań 1972.

Akty normatywne

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U.1997.78.483).
- Ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (Dz.U. 2023.221 t.j.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2016 r. – Prawo oświatowe (Dz.U.2023.900 t.j.).
- Ustawa z dnia 17 grudnia 2021 r. o ochotniczych strażach pożarnych (Dz.U.2023.194 t.j.).
- Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U.2022.2305 t.j.).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2022 r. o wspieraniu i resocjalizacji nieletnich (Dz.U.2022.1700).

Orzecznictwo

- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia z 13 października 2010 r., sygn. akt Kp 1/09, OTK-A 2010, Nr 8, poz. 74.
- Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 7 czerwca 2005 r., sygn. akt K 23/04, Legalis numer 68705.
- Postanowienie składu siedmiu sędziów Sądu Najwyższego z dnia 25 lutego 2016 r., sygn. akt I KZP 17/15.
- Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 maja 2016 r., sygn. akt II KK 138/15, Legalis nr 2707169.
- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 15 listopada 2022 r., sygn. akt II OSK 1509/22, LEX nr 3452961.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Białymstoku z dnia 13 stycznia 2022 r., sygn. akt II SA/Bk 730/21, LEX nr 3294935.

- Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 7 grudnia 2021 r., sygn. akt II GSK 995/18, LEX nr 3291179.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu z dnia 5 lipca 2022 r., sygn. akt II SA/Po 62/22, LEX nr 3369377.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 31 marca 2022 r., sygn. akt II SA/Rz 1761/21, LEX nr 3365966.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 21 grudnia 2021 r., II SA/Op 422/21, LEX nr 3304663.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia z dnia 28 września 2021 r., sygn. akt VII SA/Wa 863/21, LEX nr 3310784.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Łodzi z dnia 24 lutego 2021 r., sygn. akt III SA/Łd 30/21, LEX nr 3158541.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 19 lutego 2020 r., sygn. akt VII SA/Wa 1746/19, LEX nr 3091956.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Bydgoszczy z dnia 28 czerwca 2016 r., sygn. akt II SA/Bd 1334/15, LEX nr 2152025.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 19 grudnia 2011 r., sygn. akt III SA/Wr 568/11, LEX nr 1108385.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 2 czerwca 2011 r., sygn. akt VI SA/Wa 585/11, LEX nr 1097648.
- Wyrok Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów z dnia 22 marca 2021 r., sygn. akt XVII AmA 12/19, LEX nr 3189087.

Autorzy analizują, w jak sposób wartości etyczne, zawarte w zapisach prawnych, oddziałują na instytucje administracyjne gospodarcze w sferze publicznej. Praca zawiera również krytyczne uwagi wobec prawa – autorzy wskazują obszary wymagające korekty lub zmiany. Problematyka obejmuje obowiązujący w Polsce system prawny. Analizy dodatkowo uwzględniają czynniki wpływające na zmiany wartości, wynikające z globalizacji, postępu technologicznego oraz dostosowywania prawa do obowiązujących standardów międzynarodowych. W toku pracy przedstawiono dyskurs, w którym etyka prawa jest rozpatrywana w kontekście relacji między jednostką a zbiorowością. Istotnym kontekstem dla analiz (...) są prawa człowieka oraz zapisy konstytucyjne.

Dr hab. Dorota Siemieniecka

Autorzy w swojej publikacji ukazali bardzo aktualne problemy związane z niespójnością i selektywnością wielu rozwiązań normatywno-opisowych, które w rzeczywistości skutkowały brakiem systematycznych prac zmierzających do aksjologicznego uzasadnienia podstaw praktycznego funkcjonowania polskiego systemu prawa. (...) Wykonanie tak szczegółowej analizy było w szczególności potrzebne w tych obszarach, w których rozwiązania współczesnego prawa są problematyczne albo dyskusyjne z punktu widzenia sprawiedliwości, moralności oraz godności osoby ludzkiej.

(...) Autorzy wskazali wiele nowatorskich rozwiązań normatywno-opisowych, na podstawie których, czytelnicy będą w stanie w skuteczny sposób przeciwdziałać przyczynom przestępczości oraz rozwijać system pomocy osobom pokrzywdzonym przestępstwem.

Prof. dr hab. Janusz Soboń



AWS
Akademia
Wymiaru Sprawiedliwości



Badania sfinansowano ze środków Funduszu Sprawiedliwości,
którego dysponentem jest Minister Sprawiedliwości

