

KAROL KICZKA

Uniwersytet Wrocławski

ORZECZNICTWO SĄDOWE  
W SPOŁECZNEJ GOSPODARCE RYNKOWEJ

## WPROWADZENIE

Status przedsiębiorcy w społecznej gospodarce rynkowej, czy jak go nazywa Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej — podmiotu gospodarczego, kształtują czynniki (uwarunkowania)<sup>1</sup> różnej natury. Na kanwie powyższego należy przypomnieć za J. Trzczańskim, że za pomocą pojęć ustawowych („przedsiębiorca”) nie należy opisywać treści pojęcia konstytucyjnego („podmiot gospodarczy”), pojęcia konstytucyjne mają bowiem autonomiczny i wobec ustaw nadrzędny sens<sup>2</sup>. Przyrodzona i niezbywalna godność ludzka stanowi źródło wolności i praw człowieka i obywatela. Jest ona nienaruszalna, a jej poszanowanie i ochrona są obowiązkami władz publicznych. Porządek prawny formuje uprawnienia i obowiązki jednostek gospodarczych (przedsiębiorców). Jak stanowi art. 83 Konstytucji, każdy — w tym interesująca nas kategoria podmiotów — ma obowiązek przestrzegania prawa Rzeczypospolitej Polskiej oraz wiążącego ją prawa międzynarodowego<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Por. art. 61 ust. 3 i art. 203 ust. 3 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 Nr 78, poz. 483, sprost. Dz. U. 2001 Nr 28, poz. 319 z późn. zm.), nazywanej dalej: Konstytucją RP, Konstytucją. Por. *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz, A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 176; J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 70; L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 191.

<sup>2</sup> J. Trzczański, *Rzeczpospolita Polska dobrem wspólnym wszystkich obywateli*, [w:] *Sądownictwo administracyjne gwarantem wolności i praw obywatelskich 1980–2005*, kom. red. J. Góral, R. Hauser, J. Trzczański, Warszawa 2005, s. 452. Por. J. Grabowski *et al.*, *Publiczne prawo gospodarcze*. Warszawa 2013 („System Prawa Administracyjnego”, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8A).

<sup>3</sup> Na przykład Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 13–46), dalej: TUE; Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana Dz. Urz. C 326 z 26.10.2012, s. 47–390), dalej: TfUE. Zob. *Otwarcie Konstytucji RP na prawo międzynarodowe i procesy integracyjne*, red. K. Wójtowicz, Warszawa 2006; *Świat europejskich konstytucjonalizmów*, red. G. de Burca, J.H.H. Weiler, Warszawa 2014.

Podmioty bierne publicznego prawa gospodarczego — zdaniem C. Kosikowskiego — to głównie jednostki kwalifikowane na gruncie prawa jako przedsiębiorcy<sup>4</sup>. Określenie bierne wiąże nie tyle z brakiem aktywności po stronie przedsiębiorców, ile z okolicznością, że realizacja (konkretyzacja) ich uprawnień i obowiązków wobec władzy publicznej wymaga zazwyczaj odpowiednich działań prawnych ze strony władzy publicznej, w której imieniu określone zachowania przejawiają podmioty czynne publicznego prawa gospodarczego (właściwe organy władzy publicznej)<sup>5</sup>.

Sama znajomość przepisów prawa pozytywnego nie wystarcza — jak podkreślano na Pierwszym Polskim Kongresie Nauk Administracyjnych w Poznaniu 20–23 czerwca 1929 roku — dla interpretacji i należytego stosowania prawa. Stwierdzenie to pozostaje w pełni aktualne dla badań nad sytuacją prawną przedsiębiorcy w społecznej gospodarce rynkowej. Za niezbędne uznano wówczas znajomość podstaw i zasadniczych zagadnień filozofii, teorii prawa (filozofii prawa), socjologii i ekonomii oraz ich, co szczególnie istotne dla naszych rozważań — bezpośredniego związku z praktyką<sup>6</sup>.

Nauka prawa publicznego od dawna eksponuje konieczność posiadania specjalnej wiedzy, zwłaszcza do prawidłowego wykonywania administracji publicznej. Znajomość samych norm prawnych, jak pisze G. Taubenschlag, pozostaje abstrakcyjna, praktycznie iluzoryczna w wielu dziedzinach życia, jeśli stosujący prawo publiczne nie posiada wiedzy specjalnej, jej właściwej gałęzi, nie opanuje odpowiedniej terminologii, czy nie zapozna się z praktyką<sup>7</sup>. Analiza orzecznictwa utwierdza w niemalejącej roli odesłań poza system prawa pozytywnego. Jak uważa Sąd Najwyższy:

W razie braku możliwości ustalenia kosztów wynikających z przyjęcia dodatkowego ruchu telekomunikacyjnego należy uwzględnić doświadczenia innych operatorów europejskich działających na konkurencyjnych rynkach. Brak niespójnej metodologii kalkulacji kosztów stanowi podstawę do zastosowania stawek wynikających z doświadczenia operatorów europejskich działających na konkurencyjnych rynkach<sup>8</sup>.

---

<sup>4</sup> C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 50.

<sup>5</sup> *Ibidem*. Por. L. Adam, *Pojęcie kontroli finansowej*, [w:] L. Adam, J. Pięta, *Kontrola finansowa według stanu prawnego (ogłoszonego) na 31 grudnia 1970 r.*, wyd. II popr. i uzupeł., Wrocław 1971, s. 6.

<sup>6</sup> *Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych w Poznaniu (20–23 czerwca 1929)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1929, s. 1223. Por. *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu. Zeszyt II. Referaty zgłoszone na Kongres*, Warszawa 1929, s. 5–560.

<sup>7</sup> G. Taubenschlag, *Studium prawne fachowych gałęzi administracji*, „Gazeta Administracji” 1937, nr 10, s. 601.

<sup>8</sup> Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 13 maja 2004 r. Sygn. akt III SK 47/04, Orzecznictwo Sądu Najwyższego. Zbiór Urzędowy. Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych 2005, nr 8, s. 375.

W dziedzinie prawa podatkowego (skarbowego) postulowano nawet przyjąć zasadę, że orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego ma moc wiążącą dla administracji podatkowej (skarbowej) przy rozstrzyganiu spraw analogicznych<sup>9</sup>. Jak wykazuje analiza źródeł, m.in. ustaleń W. Nałęcz<sup>10</sup>, J. Litwina<sup>11</sup> i D. Dąbek<sup>12</sup>, istotnego znaczenia orzecznictwa sądowego nie ograniczano wyłącznie do domeny prawa daninowego (podatkowego), którego udział w kształtowaniu w sytuacji prawnej przedsiębiorców uwypukla Konstytucja: każdy jest obowiązany do ponoszenia ciężarów i świadczeń publicznych, w tym podatków, określonych w ustawie.

Miejsce orzecznictwa sądowego nabiera swoistego znaczenia w obecnym ustroju gospodarczym określanym w art. 22 Konstytucji mianem społecznej gospodarki rynkowej, która jako szczególny element konstrukcyjny jest również uznana, do czego autor nawiąże w dalszej części, w normatywnej definicji rynku wewnętrznego wyrażonej w pierwotnym prawie unijnym. W społecznej gospodarce rynkowej państwo przejawia aktywną postawę wobec procesów gospodarowania zachodzących w społeczeństwie. Owa nie bierna, lecz aktywna — rola władzy publicznej w analizowanym ustroju gospodarczym wyraża się zwłaszcza w: stanowieniu (tworzeniu), stosowaniu (wykonywaniu) i egzekwowaniu norm prawnych formujących uprawnienia i obowiązki przedsiębiorców.

Na kanwie wyżej poruszonych zagadnień warto wskazać, że celem opracowania jest zbadanie niektórych źródeł znamienych dla badań prawoznawczych (akty normatywne, judykaty, opinie naukowe itp.), aby ustalić znaczenie jurysdykcyjnej (orzeczniczej) działalności organów wymiaru sprawiedliwości w społecznej gospodarce rynkowej na wzmiankowane uprawnienia i obowiązki przedsiębiorców. Uzyskane wyniki mogą być włączone do toczącego w obiegu naukowym i praktyce dialogu (dyskusji, debat itd.) mającego za przedmiot uwarunkowania (czynniki) statusu przedsiębiorcy w społecznej gospodarce rynkowej. Wzmiankowane materie, co zaznaczyć należy dla porządku, są niekiedy roztrząsane z niejednolitych punktów widzenia na gruncie różnych obszarów wiedzy, gdzie w obrębie wydzielanych dziedzin nauki oraz dyscyplin naukowych docieka się określonych kwestii nieleżących w domenie nauk prawnych.

---

<sup>9</sup> *Z I-go Polskiego Kongresu Nauk Administracyjnych...*, s. 1227. Por. K. Birgfellner, *Rola i działalność sądów administracyjnych*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk...*, s. 358.

<sup>10</sup> W. Nałęcz, *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego w sprawach szkolnych, społeczno-oświatowych, urzędniczych i nauczycielskich*, Warszawa 1931, s. 3. Por. B. Hasfeld, *Orzecznictwo podatkowe Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego*, Warszawa 1939.

<sup>11</sup> J. Litwin, *Drogi ujednoczenia wykładni prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 10, s. 472.

<sup>12</sup> D. Dąbek, *Prawo sędziowskie w polskim prawie administracyjnym*, Warszawa 2010.

## O USTROJU GOSPODARCZYM W ŚWIETLE DOŚWIADCZENIA PRAWNEGO

Na wstępie należy zauważyć, że przepisy konstytucji, ustanawiając ustroj gospodarczy (ład gospodarczy) w państwie, nakreślają specyficzne ramy jurydyczne dla funkcjonowania (działalności) przedsiębiorców oraz organów władzy publicznej. Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa (art. 7 Konstytucji). Natomiast przedsiębiorcy, co już podkreślano, mają obowiązek przestrzegania prawa (art. 83 Konstytucji). „Przestrzeganie prawa” nie jest równoważne zazwyczaj „działaniu na podstawie i w granicach prawa”, gdyż ustrojodawca przestrzeganie prawa kieruje do człowieka (obywatela) oraz kreowanych przez niego różnej natury jednostek organizacyjnych. Rozdział II Konstytucji (art. 30–86) odnosi się do wolności, praw i obowiązków człowieka i obywatela.

Biegunowo odmienne znaczenie porządku prawnego (normy prawnej) dla formowania z jednej strony położenia prawnego jednostki oraz, z drugiej strony, pozycji prawnej organu władzy publicznej w demokratycznym państwie prawnym dobitnie ujmuje wypowiedź S. Rosmarina. Przywoływany autor trafnie zauważa:

Wolność jednostek jest zasadniczo nieograniczona, a ingerencja państwa jest czymś wyjątkowym, kontrolowanym, przydzielonym. Obok norm, określających interwencję państwa, władzy publicznej, przymusu, wdarcia się w sferę jednostek — istnieje zatem ogólna negatywna norma, wykluczająca wszelką ingerencję władzy publicznej, nie przewidziana przez prawo<sup>13</sup>.

Spółeczna gospodarka rynkowa, jak stanowi tekst Konstytucji (art. 20), oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. Jednocześnie dalej uwypukla, że ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Uprzednio pojęcie społecznej gospodarki rynkowej nie było znane prawu unijnemu (wspólnotowemu), zawierał je natomiast projekt Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy<sup>14</sup>. Obecnie art. 3 ust. 3 TUE stanowi: Unia ustanawia rynek wewnętrzny. Działa na rzecz trwałego rozwoju Europy, którego podstawą są zrównoważony wzrost gospodarczy oraz stabilność cen, społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego oraz wysoki poziom ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego. Wspomaga postęp naukowo-techniczny, zwalcza wyłączenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę

<sup>13</sup> S. Rosmarin, *Prawo podatkowe a prawo prywatne w świetle wykładni prawa*, Lwów 1939, s. 197–198.

<sup>14</sup> Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy (Dz.U. UE 2004/C nr 310). Por. E. Kuźalewska, *Proces ratyfikacji Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy i jego następstwa*, Warszawa 2011, s. 211.

praw dziecka. Wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi. Szanuje swoją bogatą różnorodność kulturową i językową oraz czuwa nad ochroną i rozwojem dziedzictwa kulturowego Europy<sup>15</sup>. Rynek wewnętrzny zdefiniowany w art. 3 TUE obejmuje system zapewniający niezakłóconą konkurencję — w tym celu UE podejmuje w razie konieczności środki na mocy postanowień Traktatów, w tym art. 352 TfUE.

W świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego (TK) użycie w art. 20 Konstytucji kwantyfikatora „społeczny” w szczególności: a) wyklucza wprowadzenie „czysto liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego, które odrzucało jakąkolwiek ingerencję państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych i oparte było na maksymalizowaniu własnych korzyści przez pracodawcę”; b) upoważnia państwo do podejmowania „działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych z poszanowaniem tych praw”; c) upoważnia państwo do podejmowania działań ingerujących w mechanizm wolnorynkowy, o ile nie są one dokonywane w formie bezpośrednio skutecznych władczych rozstrzygnięć kształtujących status rynkowy podmiotów prawa prywatnego; d) wymaga, aby „państwo i inne instytucje publiczne w stosunkach z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych”<sup>16</sup>.

Ujęcie społecznej gospodarki rynkowej znajduje odzwierciedlenie w wielu judykatach. Negatywny ustawodawca wyjaśnia na przykład jej pozycję w związku z innymi wypowiedziami normatywnymi ustawy zasadniczej. Położenie w art. 20 Konstytucji RP przez ustrojodawcę akcentu na pojęcie społeczna gospodarka oznacza odejście od czysto liberalnego pojmowania ustroju gospodarczego, które odrzucało jakąkolwiek ingerencję państwa w funkcjonowanie mechanizmów rynkowych i oparte było na maksymalizowaniu własnych korzyści przez pracodawcę. Użyte w art. 20 Konstytucji RP sformułowanie społeczna gospodarka rynkowa należy więc rozumieć jako dopuszczalność korygowania praw rynku przez państwo w celu uzyskania realizacji określonych potrzeb społecznych, niemożliwych do spełnienia przy całkowicie swobodnym funkcjonowaniu praw rynkowych. Od strony normatywnej sformułowanie to oznacza zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania praw rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw. Przy interpretacji art. 20 Konstytucji RP należy — zdaniem Trybunału Konstytucyjnego — uwzględnić jego związek z art. 1 i art. 2 Konstytucji RP. Art. 1 stanowi, że „Rzeczpospolita Polska jest dobrem wspólnym wszystkich obywateli”. Wynika

<sup>15</sup> Por. *Konstytucja gospodarcza Unii Europejskiej. Aksjologia*, red. A. Nowak-Far, Warszawa 2010.

<sup>16</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2014 r., sygn. SK. 20/12, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2014, nr 9, poz. 102. Por. K. Kiczka, *Konstytucjonalizacja publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010, s. 121.

z niego dyrektywa przedłożenia w razie potrzeby dobra ogólnego ponad dobro indywidualne czy partykularny interes grupowy. Dyrektywa ta powinna być podstawowym kryterium działania w przyjętym przez konstytucję modelu społecznej gospodarki rynkowej. Znaczenie poszczególnych elementów treści art. 20 Konstytucji RP, a więc „społeczna gospodarka rynkowa”, „solidarność”, „dialog i współpraca partnerów społecznych”, musi być odczytywane także w związku z art. 2, formułującym zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprawiedliwości społecznej. Bez poszanowania zasad demokracji i sprawiedliwości społecznej nie ma społecznej gospodarki. Treść art. 20 Konstytucji RP nabiera dodatkowego znaczenia na tle art. 2 Konstytucji RP; pojęcie „społecznej gospodarki rynkowej” i „solidarności” ma swoje odniesienie do zasady sprawiedliwości społecznej, apojęcie „dialogu i współpracy partnerów społecznych” do zasady państwa demokratycznego. Trybunał Konstytucyjny chce przez to powiedzieć, że społeczna gospodarka rynkowa ma swoje szersze podstawy niż tylko te w art. 20 Konstytucji RP. Społeczna gospodarka rynkowa oznacza również przyjęcie współodpowiedzialności państwa za stan gospodarki w postaci wymogu podejmowania działań, których celem jest łagodzenie społecznych skutków funkcjonowania gospodarki rynkowej. Treść działań realizujących ten cel w konkretnych okolicznościach winien jednak określić ustawodawca zwykły<sup>17</sup>.

Pierwszym z wymienianych w art. 20 Konstytucji członów społecznej gospodarki rynkowej jest wolność działalności gospodarczej, która była wielokrotnie przedmiotem zainteresowania piśmiennictwa<sup>18</sup>. Wspomniana wolność niejednokrotnie wzmiankowana w Konstytucji<sup>19</sup>, co już wyżej podkreślano, nie ma charak-

<sup>17</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r., sygn. K. 17/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 1, poz. 4. Por. *Zasady ustroju społecznego i gospodarczego w procesie stosowania Konstytucji*, red. C. Kosikowski, Warszawa 2005; *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w pierwszych dekadach XXI wieku wobec wyzwań politycznych, gospodarczych i społecznych*, red. S. Biernat, Warszawa 2013.

<sup>18</sup> Na przykład A. Walaszek-Pyziół, *Swoboda działalności gospodarczej*, Kraków 1994; C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Warszawa 1995; S. Biernat, A. Wasilewski, *Wolność gospodarcza w Europie*, Kraków 2000; *Wolność gospodarcza. Acquis communautaire*, red. Z. Brodecki, Warszawa 2003; M. Szydło, *Swoboda prowadzenia działalności gospodarczej i swoboda świadczenia usług w prawie Unii Europejskiej*, Toruń 2005; *idem*, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005; R. Sowiński, *Wolność i ustawowa swoboda działalności gospodarczej*, Wrocław 2007; M. Magdziarczyk, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP z 1997 roku. Rozprawa doktorska napisana pod kierunkiem prof. zw. dr. hab. Janusza Trzczińskiego*, Wrocław 2007; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009; *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009; K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009; M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Warszawa 2011; R. Biskup, *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011; M.W. Gressler, *Etyczne ograniczenia w podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej w prawie polskim i niemieckim*, Szczecin 2011; P. Czarnek, *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014.

<sup>19</sup> Zob. K. Kiczka, *Uwagi o wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Księga Jubileuszowa Prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, red. W. Szwajdler, H. Nowicki, Toruń 2009, s. 229–243.

teru absolutnego, gdyż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Analiza praktyki przejawów ograniczania wolności działalności gospodarczej ilustruje szczegółowe zagadnienia prawne wiążące się z rolą orzecznictwa konstytucyjnego w stosunku do kształtowania uprawnień i obowiązków przedsiębiorców — za pośrednictwem norm generalnych i abstrakcyjnych — w społecznej gospodarce rynkowej. Jak stanowi niejednokrotnie zaznaczona wyżej norma z art. 22 Konstytucji RP: ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy. Wymóg zachowania formy ustawy jest w tym przypadku zbliżony do sformułowania art. 31 ust. 3 Konstytucji RP ustanawiającego ogólne przesłanki ograniczania praw i wolności („mogą być ustanawiane tylko w ustawie”), co pozwala przyjąć, że znaczenie prawne i skutki tych unormowań w znacznej mierze mogą się pokrywać. Nie zachodzi jednak pełna identyczność. Sformułowanie „w drodze ustawy” wskazuje, że do ograniczenia wolności dojść może w każdym razie przy wykorzystaniu ustawy, bez której konstruowanie ograniczenia w ogóle nie może mieć miejsca, ale która może jedynie legitymować ograniczenie dokonane — na podstawie ustawy — w rozporządzeniu. Sformułowanie „tylko w ustawie” wskazuje na wolę ustrojodawcy zasadniczego wykluczenia możliwości, którą otwiera formuła „w drodze ustawy”.

Powyższe utrwała stanowisko, że istnieje różnica między ograniczeniami działalności gospodarczej (gospodarowania) a ograniczeniami działalności o charakterze niegospodarczym w tym działalności o znamionach politycznych, co mogłoby — jak się wydaje — stanowić przesłankę zróżnicowania sposobu rozumienia wymogu zachowania formy ustawy. Trybunał Konstytucyjny wskazał, że:

działalność gospodarcza, ze względu na jej charakter, a zwłaszcza na bliski związek zarówno z interesami innych osób, jak i interesem publicznym może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym bądź politycznym. Istnieje w szczególności legitymowany interes państwa w stworzeniu takich ram prawnych obrotu gospodarczego, które pozwolą zminimalizować niekorzystne skutki mechanizmów wolnorynkowych, jeżeli skutki te ujawniają się w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na ochronę powszechnie uznawanych wartości<sup>20</sup>.

W praktyce Trybunału Konstytucyjnego wymóg zachowania formy ustawy przy ograniczaniu wolności działalności gospodarczej „nie oznacza natomiast zakazu rozdzielania normowanych materii pomiędzy ustawy a akty wykonawcze”, a formułowany na tle art. 31 ust. 3 Konstytucji RP pogląd zawarcia całości regulacji w ustawie odnoszono „raczej do ograniczania praw i wolności osobistych bądź politycznych”<sup>21</sup>. Jeżeli tak, to nie wydaje się możliwe zacieranie granicy

<sup>20</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 8 kwietnia 1998 r., sygn. K. 10/97, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 1998, nr 3, poz. 29, s. 163. Por. C. Kosikowski, M. Etel, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Białystok 2014.

<sup>21</sup> L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz*, t. IV, red. *idem*, Warszawa 2005, uwagi do art. 22, s. 13.

między konsekwencjami wymogu „tylko w ustawie” zawartego w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, a wymaganiami „w drodze ustawy”, o których mowa w art. 22 Konstytucji RP. Polega ona na tym, że w zakresie regulowania wolności działalności gospodarczej Konstytucja nie nakazuje kompletności regulacji ustawowej. W tej właśnie sferze dopuszczalne jest „odsyłanie pewnych unormowań do rozporządzenia, byle nie dotyczyło to elementów o »zasadniczym« (»podstawowym«) charakterze”<sup>22</sup>.

Na niwie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego przy regulowaniu wolności działalności gospodarczej „zakres materii pozostawionych do unormowania w rozporządzeniu musi być węższy niż zakres ogólnie dozwolony na tle art. 92 ust. 1 Konstytucji”, a unormowanie ustawowe powinno odpowiadać zasadzie określoności<sup>23</sup>. Według Trybunału Konstytucyjnego ograniczanie wolności działalności gospodarczej „w drodze ustawy” polega na przykład na określeniu w ustawie istotnych elementów ograniczenia, co Konstytucja nakazuje. Według Trybunału Konstytucyjnego „nie ma takich materii, w których mogłyby być stanowione regulacje podstawowe, bez uprzedniego ustawowego unormowania tych materii”<sup>24</sup>. Odesłanie do rozporządzenia dla unormowania kwestii szczegółowych jest zasadniczo dopuszczalne i musi przebiegać przy poszanowaniu zasad określonych w art. 92 ust. 1 Konstytucji RP.

Warto przypomnieć, że Trybunał Konstytucyjny podkreśla, że w orzecznictwie konstytucyjnym zarysowały się dwa podejścia do zagadnienia formy regulacji praw i wolności. Z jednej strony przyjmuje się, że „sfera praw i wolności stanowi materię konstytucyjną, w zakresie której dopuszczalna jest jedynie ingerencja ustawowa”, co oznacza wykluczenie „dopuszczalności subdelegacji, tj. przekazania kompetencji normodawczej innemu organowi”<sup>25</sup>, z drugiej — Trybunał Konstytucyjny dał również wyraz przekonaniu, w myśl którego „wymaganie zupełności ustawowej regulacji ograniczeń praw i wolności o charakterze politycznym i osobistym powinno być egzekwowane z pełnym rygoryzmem”, ale jednak „unormowanie praw i wolności ekonomicznych i socjalnych może pozostawiać pewne miejsce dla regulacji wykonawczych. Niemniej zawsze jednak [...] ustawa musi samodzielnie określać zasadnicze elementy regulacji prawnej”<sup>26</sup>.

<sup>22</sup> L. Garlicki, *Konstytucja RP. Komentarz*, t. III, red. *idem*, Warszawa 2003, uwagi do art. 31, s. 21.

<sup>23</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. U. 7/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 3, poz. 56, s. 380. Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Sądownictwo konstytucyjne w Polsce na tle porównawczym*, Warszawa 2003.

<sup>24</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 26 czerwca 2001 r., sygn. U. 6/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 5, poz. 122, s. 690.

<sup>25</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 5 marca 2001 r., sygn. P. 11/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 2, poz. 33.

<sup>26</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 10 kwietnia 2001 r., sygn. U. 7/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 3, poz. 56, s. 380. Por. wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 20 lutego 2001 r., sygn. P 2/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego.

W społecznej gospodarce rynkowej państwo jest odpowiedzialne za stan stosunków gospodarczych i dlatego ma obowiązek prawny oddziaływania na te stosunki społeczne. Poczynione rozważania wskazują, że orzecznictwo konstytucyjne aktywnie współuczestniczy w kształtowaniu ram prawnych ładu gospodarczego. Działalność negatywnego ustawodawcy jest czynnikiem wpływającym na formowanie uprawnień i obowiązków przedsiębiorców — w drodze norm generalnych i abstrakcyjnych — w społecznej gospodarce rynkowej.

## ORZECZNICTWO SĄDOWE W OPINIACH NAUKOWYCH I PRAKTYCE

W rozwoju historycznym, jak podkreśla J. Jendrośka, wytworzyły się dwa modele organów orzekających o uprawnieniach i obowiązkach jednostki w państwie: model sądowy, oparty na zasadzie niezawisłości sędziowskiej, i model administracyjny. W systemie organizacyjnym i funkcjonalnym administracji publicznej samodzielność organów administracyjnych, eksponuje J. Jendrośka, zależy od pozycji ustrojowej danego organu<sup>27</sup>. W kontekście wydzielanych członów władzy publicznej — wykonawczej oraz sędziowskiej — u zarania kształtowania się państwa praworządneho akcentowano, że główna różnica między administracją publiczną (władza wykonawcza) a sądownictwem (wymiar sprawiedliwości) leżała w różnicy postawy urzędnika administracyjnego i sędziego: urzędnik służył monarchii, sędzia społeczeństwu; urzędnik państwu, sędzia prawu<sup>28</sup>.

F. Longchamps, rozważając problemy pogranicza prawa administracyjnego, a w szczególności pogranicze prawa administracyjnego oraz prawa sądowego formalnego uwypukla:

Jako pierwszą decydującą różnicę wymienia się zazwyczaj niezawisłość sędziów. Wiadomo, że na niezawisłość w pewnym szerszym sensie życiowym, tj. w sensie sytuacji społecznej, która daje faktyczną swobodę decyzji, składa się szereg czynników ekonomicznych i społecznych oraz imponderabiliów, których tu nie sposób rozpatrywać [...]. Niemniej jednak trzeba powiedzieć, że pewne odrębności instytucjonalne sądów oraz rozmiar i waga spraw, powierzonych sędziom, są tak wielkie, że w rezultacie stanowisko sędziego jest praktycznie czymś bardzo swoistym w całości

Zbiór Urzędowy 2001, nr 2, poz. 32; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 grudnia 2001 r., sygn. SK 16/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 8, poz. 257; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 kwietnia 2001 r., sygn. K. 32/99, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2001, nr 3, poz. 53; wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 marca 2002 r., sygn. akt P 7/00, Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy 2002, nr 2, poz. 13, s. 165.

<sup>27</sup> J. Jendrośka, *Organ w postępowaniu administracyjnym*, „Homines Hominibus. Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Pedagogiki i Administracji”, Poznań 2005, nr 1, s. 15.

<sup>28</sup> F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 196.

ustroju państwowego, a jego niezawisłość prawna jest — przy odpowiednich kwalifikacjach osobistych — taką gwarancją prawidłowości jego orzeczeń, jakiej niczym innym nie da się zastąpić<sup>29</sup>.

W warunkach Unii Europejskiej Z. Brodecki akcentuje wypowiedź R. Dworkina: „Sądy są stolicami prawa, a sędziowie jego książętami”<sup>30</sup>.

Status władzy sądowniczej (sądów) w demokratycznym państwie prawnym jest kwestią podejmowaną nie tylko od dawna w doktrynie<sup>31</sup>, ale również w praktyce judykatury w związku z aktualnie sprawowanym wymiarem sprawiedliwości. Tytułem przykładu punktem wyjścia do rozstrzygnięcia wniosku Pierwszego Prezesa Sądu Najwyższego: czy w podjęciu decyzji o przeniesieniu sędziego na inne miejsce służbowe, wydanej na podstawie art. 75 § 3 w zw. z art. 75 § 2 pkt 1 ustawy z dnia 27 lipca 2001 roku. Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 2013, poz. 427 ze zm.), Minister Sprawiedliwości może być zastąpiony przez sekretarza lub podsekretarza stanu — była analiza konstytucyjna. Bez niej, a zwłaszcza bez — co trafnie zaakcentowano w uzasadnieniu wniosku — jasnego określenia pozycji władzy sądowniczej w ustroju państwa, a także wyznaczenia granic między tą władzą a władzą wykonawczą, nie jest bowiem możliwa wyczerpująca, uwzględniająca szeroki horyzont ustrojowy wykładnia pozostających w zasięgu rozważanego zagadnienia przepisów prawa o ustroju sądów powszechnych oraz przepisów konstruujących organy i kompetencje władzy wykonawczej. Istotna jest także analiza aspektów historycznych, wiele bowiem przepisów regulujących ustrój sądów ma swe źródła w ustawodawstwie międzywojennym, a także w ustawodawstwie Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej, co nie może po-

<sup>29</sup> F. Longchamps, *Problemy pogranicza prawa administracyjnego*, „Studia Prawnicze” 1967, z. 16, s. 9–10. Por. R. Hauser, *Konstytucyjna zasada niezawisłości sędziowskiej*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 1, s. 9.

<sup>30</sup> Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2000, s. 115; R. Dworkin, *Law's Empire*, London 1986, s. 407.

<sup>31</sup> Por. L. Garlicki, *Prawo do sądu*, [w:] *Prawa człowieka. Model prawny*, red. R. Wieruszewski, Wrocław 1991, s. 537; E. Łętowska, J. Łętowski, *Co wynika dla sądów z konstytucyjnej zasady podziału władz*, [w:] *Konstytucja i gwarancje jej przestrzegania. Księga pamiątkowa ku czci prof. Janiny Zakrzewskiej*, red. J. Trzeciński, A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 383; A. Zieliński, *Środki ochrony wolności i praw według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, z. 11–12, s. 19; A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, z. 7, s. 3; Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*, „Państwo i Prawo” 1992, z. 10, s. 14; A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny a Sąd Najwyższy*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny...*, s. 93; B. Adamiak, *Prawo do sądu jako gwarancja 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. 20; B. Gruszczyński, *Skarga kasacyjna w postępowaniu przed Naczelny Sąd Administracyjny*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2005, nr 1, s. 17; Z. Kmiecik, *Podstawy skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2005, z. 1, s. 17; *Sądy i Trybunały w Konstytucji*, red. W. Skrzydło, Warszawa 2005; J. Trzeciński, *Pułapki procedury sądowo-administracyjnej*, „Rzeczpospolita” 30.01.2006, nr 25, s. C3.

zostawać bez wpływu na ich wykładnię. Duże znaczenie mają również elementy prawnoporównawcze w ramach systemu oraz odniesienia europejskie<sup>32</sup>.

Aparat państwowy jest zbudowany albo na zasadzie jednolitości, albo podziału władz. Współcześnie — w ostatnim stuleciu, w Polsce — zasada jednolitości władzy państwowej znalazła realizację w ustroju nadanym Konstytucją kwietniową z 1935 roku (art. 2 i 3), w którym skonsolidowaną władzę dzierżył prezydent (w praktyce władza wykonawcza), a po II wojnie światowej w tak zwanym konstytucjonalizmie socjalistycznym, urzeczywistnionym Konstytucją PRL z 1952 roku, opartą na koncentracji władzy w parlamencie jako najwyższym organie władzy państwowej (art. 15; art. 20 według tekstu jednolitego w Dz.U. 1976 Nr 7, poz. 36 ze zm.). W obu modelach, zarówno stworzonym przez Konstytucję kwietniową, jak i Konstytucję z 1952 roku, ustrojowe znaczenie władzy sądowniczej zostało zredukowane do niezbędnego minimum<sup>33</sup>.

Pod rządem Konstytucji kwietniowej sądy podlegały zwierzchnictwu Prezydenta, a w praktyce ustrojowej rządowi (ściślej Ministrowi Sprawiedliwości), przy czym w konstytucyjnej hierarchii organów państwa zajmowały dopiero szóstą pozycję, po siłach zbrojnych, a przed kontrolą państwową. Co znamienne, wymieniając organy państwowe, Konstytucja kwietniowa pomijała przy sądach przymiotnik „niezawisłe”. Podobnie było w epoce tak zwanego realnego socjalizmu, w którym dominacja władzy ustawodawczej i wykonawczej była wyraźna i oczywista (idea centralizmu demokratycznego). Nie może zatem dziwić, że ustawodawca powojenny, choć odzęgnął się od całego niemal prawodawstwa z okresu II Rzeczypospolitej, a w każdym razie od wszystkich aktów prawnych o charakterze polityczno-ustrojowym, nie uchylił rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 lutego 1928 roku — Prawo o ustroju sądów powszechnych (t.j. Dz.U. 1932 Nr 102, poz. 863 — dalej: „Pr. o u.s.p. z 1928 r.”) ani nie dokonał w nim przełomowych zmian. Przepisy tego rozporządzenia dawały nowemu hegemonowi — władzy ludowej — gotowe i bardzo skuteczne narzędzia kontroli i wpływu na sądownictwo i były zresztą później wielokrotnie zastrzane<sup>34</sup>.

Z tych względów na przepisy ustrojowe sądownictwa, które mają swój początek w Prawie o ustroju sądów powszechnych z 1928 roku, a wiele z nich, głównie dotyczących nadzoru nad sędziami i sądami, obowiązuje współcześnie w pierwotnym niemal kształcie, należy patrzeć z dużą ostrożnością i krytycyzmem.

<sup>32</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2014 r. nr BSA-4110-4/13, OSNC 2014 nr 5, poz. 49. Por. J. Ciapała, *Glosa do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2014 r. nr BSA-4110-4/13*, „Przegląd Sejmowy” 2014, nr 3, s. 193.

<sup>33</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 28 stycznia 2014 r....

<sup>34</sup> *Ibidem*. Por. W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *Niezależny organ kontroli w postępowaniu administracyjnym (raport badawczy)*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 11, s. 5.

Zapomina się, że przepisy te służyły realizacji tendencji antydemokratycznych, faworyzujących władzę wykonawczą kosztem władzy sądowniczej<sup>35</sup>.

W opozycji do ustrojów autorytarnych pozostają ustroje demokratyczne, w których władza, podchodząca od narodu (od ludu), udzielana w demokratycznych wyborach, jest podzielona. Doktryna podziału władz była skierowana przeciwko władcy despotycznemu (monokratycznemu) w obronie wolności jednostek w państwie. Wywarła ogromny wpływ na kształt ustroju państw i została przyjęta we wszystkich liberalno-demokratycznych konstytucjach, na przykład w konstytucji amerykańskiej (1787) oraz w Konstytucji 3 maja (1791). W praktyce chodziło o zrównoważenie pozycji władz, gwarantujące ich współdziałanie; każda ma określone i rozgraniczone kompetencje, co łagodzi konflikty, sprzyja współpracy i paradoksalnie zapewnia jedność władzy państwowej. W ten sposób dąży się również do wyeliminowania zjawiska trwałej dominacji jednej z władz i stworzenia układu zrównoważonego<sup>36</sup>.

Na podziale władz oparto także Konstytucję z 1997 roku. Podział ten został ustanowiony w art. 10. Nie ma jednak charakteru absolutnego. Jego istotą jest odrzucenie możliwości skumulowania całej władzy w rękach jednego podmiotu, a nie sztywny rozdział kompetencji i obowiązków. Nigdy zresztą zasada podziału władz nie była rozumiana jako wprowadzająca całkowity zakaz powierzania rządowi (ministrom) pewnych kompetencji z zakresu stanowienia prawa, a parlamentowi pewnych decyzji z zakresu jego wykonywania. Jest to widoczne zwłaszcza w parlamentarno-gabinetowej wersji podziału władz, gdy zacierą się polityczny i personalny dystans między większością parlamentarną a rządem<sup>37</sup>.

Inaczej natomiast — co trzeba wyraźnie podkreślić — w obowiązującej Konstytucji jest ujęta pozycja władzy sądowniczej, której podstawę stanowi niezależność sądownictwa od pozostałych władz. Wprawdzie możliwe są przejawy przecinania się lub nakładania pewnych kompetencji, niemniej fundamentem pozycji władzy sądowniczej pozostaje separacja (izolacja), oznaczająca nie tylko to, że sprawiedliwość mogą wymierzać wyłącznie sądy, ale przede wszystkim to, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz (art. 173 Konstytucji). Należy podkreślić, że w odniesieniu do żadnej innej władzy żaden przepis ustrojowy nie używa sformułowania wskazującego na jej odrębność lub niezależność (por. także art. 45 ust. 1 i art. 186 ust. 1 i 2 Konstytucji)<sup>38</sup>.

Odrębność i niezależność władzy sądowniczej jest gwarantowana m.in.tym, że władza ustawodawcza, a tym bardziej wykonawcza nie może wpływać — bezpośrednio ani pośrednio — na jej działalność, a w szczególności na działalność

<sup>35</sup> *Ibidem*. Por. J.St. Langrod, *Zakres właściwości sądownictwa administracyjnego w Polsce i we Francji*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk...*, s. 367.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> *Ibidem*. Por. *Sądownictwo administracyjne gwarantem...*, s. 452.

<sup>38</sup> *Ibidem*. Por. *Sądownictwo administracyjne w Europie Zachodniej*, red. L. Garlicki, Warszawa 1980.

jurysdykcyjną. Zakaz ingerencji bezpośredniej jest oczywisty i w praktyce sądowej, ustrojowej i politycznej bywa zazwyczaj poprawnie diagnozowany, nie jest jednak właściwie rozumiany ani doceniany zakaz wpływu pośredniego. Dzieje się tak dlatego, że nie są powszechnie rozumiane ani nawet dostrzegane<sup>39</sup> istota władzy sądowniczej, jej specyfika, wrażliwość i ustrojowa „kruchość”.

Poczynione przez Sąd Najwyższy uwagi muszą mieć istotne znaczenie przy wykładni przepisów dotyczących granic odrębności i niezależności władzy sądowniczej, należy więc przyjąć, że jeżeli przepis ustawy przewiduje rozwiązania stwarzające zagrożenie dla odrębności i niezależności władzy sądowniczej — choćby pośrednie, potencjalne lub nawet hipotetyczne — powinien być wykładany ściśle, a w razie wątpliwości w sposób zwięzający, z prokonstytucyjną intencją urzeczywistnienia i poszanowania zasady podziału władz, a w tym separacji władzy sądowniczej. Chodzi także o ochronę władzy sądowniczej w imię dobra wspólnego oraz interesów wszystkich obywateli<sup>40</sup>.

Przytaczane wypowiedzi Sądu Najwyższego w przedmiocie pozycji władzy sądowniczej w świetle Konstytucji RP pozostają w bezpośrednim związku z regulacjami prawnomiędzynarodowymi. A. Wasilewski badał pojęcie „sądu” w prawie krajowym i w świetle standardów europejskich<sup>41</sup>. W rezultacie przeprowadzonej analizy zaznacza, że pojęcie „sądu” nie jest aktualnie tożsame w świetle standardów europejskich, jakie wykształciły się dotychczas z jednej strony na gruncie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w nawiązaniu do art. 6 EKPC, a z drugiej strony na gruncie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w nawiązaniu do d. art. 234 TWE<sup>42</sup> (art. 267 TfUE). Autor zwraca uwagę, że trudno się temu dziwić, skoro zakres przedmiotowy i funkcje obu przywoływanych przepisów oraz odpowiadających im porządków prawnych są odmienne. Istotne jest natomiast to, że mimo braku tożsamości ujęć pojęcia „sądu” w obu wypadkach, zarysowała się już między nimi wyraźna zbieżność, gdy chodzi o wskazanie tych atrybutów koniecznych, jakimi powinien się charakteryzować w każdym wypadku „sąd”. W opinii A. Wasilewskiego można się spodziewać, że zbieżność ta będzie się nadal pogłębiać, biorąc pod uwagę katalog wspólnych wartości stanowiących podwalinę Unii Europejskiej<sup>43</sup>. Autor uwypukla, że wprowadzenie na gruncie prawa polskiego formalnego i restryktywnego zarazem rozumienia pojęcia „sądu”<sup>44</sup>, przy równoczesnym szerokim rozumieniu

<sup>39</sup> *Ibidem*. Por. M. Waśkowski, *Rozbudowa sądownictwa administracyjnego w Polsce*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk...*, s. 391.

<sup>40</sup> *Ibidem*. Por. M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 433.

<sup>41</sup> A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu” w prawie polskim i w świetle standardów europejskich*, „Przegląd Sądowy” 2002, nr 11–12, s. 3.

<sup>42</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (t.j. Dz. Urz. C 325 z dnia 24 grudnia 2002 r., s. 33–184), dalej: TWE, WE itp.

<sup>43</sup> A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu”...*, s. 34.

<sup>44</sup> Art. 10 ust. 2 w związku z art. 175 Konstytucji RP.

„prawa do sądu”<sup>45</sup>, nie pozostaje w sprzeczności i nie narusza zobowiązania państwa polskiego wynikającego z art. 6 EKPC. Ustrojowa gwarancja prawa do sądu w jej aktualnym kształcie (wraz z gwarancją dwuinstancyjnego postępowania sądowego) stanowi szczególne zobowiązanie dla polskiego ustawodawcy, który powinien w taki sposób uporządkować cały polski porządek prawny, aby w każdej sprawie istniała — jak pisze A. Wasilewski — realna możliwość ich faktycznej realizacji przez uprawnione podmioty, bez potrzeby rozszerzania pojęcia sądu na pozasądowe instytucje (organy) orzekające<sup>46</sup>.

Na kanwie rozważań A. Wasilewskiego warto zaznaczyć, że TSUE w odniesieniu do polskiego organu administracji publicznej wydał w dniu 13 grudnia 2012 roku wyrok (sprawa C-465/11) odnoszący się do statusu Krajowej Izby Odwoławczej w świetle prawa unijnego<sup>47</sup>. Wymieniany krajowy organ władzy wykonawczej został ustanowiony przez Prawo zamówień publicznych<sup>48</sup>. Krajowa Izba Odwoławcza realizuje jurysdykcję na gruncie zamówień publicznych w wyniku wniesionych odwołań<sup>49</sup>. Od orzeczeń wzmiankowanego swoistego<sup>50</sup> organu administracji publicznej przysługuje środek zaskarżenia (skarga) do właściwego sądu powszechnego (sądu okręgowego). Krajowa Izba Odwoławcza nie może zostać zaliczona do organów władzy sądowniczej w świetle polskich wymogów konstytucyjnych<sup>51</sup>. Trybunał Sprawiedliwości UE stwierdził w przywoływanym orzeczeniu z dnia 13 grudnia 2012 roku (sprawa C-465/11), że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem TSUE przy ustalaniu, czy organ odsyłający ma charakter „sądu” w rozumieniu art. 267 TfUE, co jest kwestią podlegającą wyłącznie porządkowi prawnemu Unii Europejskiej. Trybunał Sprawiedliwości UE bierze pod uwagę zespół przesłanek, jak w szczególności ustawowe umocowanie istnienia organu, jego stały charakter, obligatoryjny charakter jego jurysdykcji, kontradyk-

<sup>45</sup> Art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2, art. 78 i art. 176 ust. 1 Konstytucji RP.

<sup>46</sup> A. Wasilewski, *Pojęcie „sądu”*..., s. 35.

<sup>47</sup> Por. R. Jędrzejewski, M. Wierzbowski, *Środki ochrony prawnej*, [w:] *System zamówień publicznych w Polsce*, red. J. Sadowy, Warszawa 2013, s. 334–336.

<sup>48</sup> S. Babiarz *et al.*, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2011; J. Pieróg, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2012.

<sup>49</sup> *Zamówienia publiczne jako przedmiot regulacji prawnej*, red. M. Guziński, Wrocław 2012; M. Stachowiak, J. Jerzykowski, W. Dzierżanowski, *Prawo zamówień publicznych. Komentarz*, Warszawa 2010.

<sup>50</sup> Por. B. Adamiak, J. Borkowski, *Organy kolegialne w postępowaniu administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 1993, z. 3, s. 28; J. Jagielski, *Pozycja prawna Rady do Spraw Uchodźców*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 241; W. Chróścielewski, Z. Kmiecik, *op. cit.*, s. 5.

<sup>51</sup> J. Pokrzywniak, T. Kwieciński, J. Baehner, *Środki ochrony prawnej w procedurach zamówień publicznych*, Warszawa 2006; J. Niczyporuk, *Skuteczność postępowania odwoławczego w zamówieniach publicznych*, [w:] *Zamówienia publiczne jako instrument sprawnego wykorzystania środków unijnych*, red. E. Adamowicz, J. Sadowy, Gdańsk-Warszawa 2012, s. 33. Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*..., s. 14.

toryjność postępowania, stosowanie przez organ krajowy przepisów prawa oraz jego niezawisłość<sup>52</sup>.

Władza sądownicza rozpoznająca i rozstrzygająca sprawy z udziałem przedsiębiorców w państwie nie jest jednorodna. Sądy powszechne, wojskowe i administracyjne sprawują odmiennej natury wymiar sprawiedliwości.

Aktywność jurysdykcyjna sądów powszechnych (rejonowych, okręgowych i apelacyjnych) oraz wojskowych jest włączona w domenę działalności Sądu Najwyższego. Bardzo ogólnie rzecz ujmując, można powiedzieć, że do właściwości ich na ogół wchodzi sprawy cywilne i sprawy karne, co nie wyłącza innych kategorii spraw. Sąd Najwyższy to szczególny organ władzy sądowniczej, powołany do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez zapewnienie w ramach nadzoru zgodności z prawem oraz jednolitości orzecznictwa sądów powszechnych i wojskowych. Tego rodzaju nadzór judykacyjny jest realizowany w drodze rozpoznawania kasacji oraz innych środków odwoławczych, a także podejmowania uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Do zadań Sądu Najwyższego należy ponadto rozpoznawanie protestów wyborczych oraz stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu, a także wyboru prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego. Nie mniej istotną kompetencją jest rozpoznawanie protestów wyborczych w wyborach do Parlamentu Europejskiego. Dodatkowo, oprócz działalności orzeczniczej, rolą Sądu jest opiniowanie projektów ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, oraz innych ustaw w zakresie, w którym uzna to za celowe. Każdy z tych obszarów aktywności Sądu Najwyższego stawia przed nim inne wyzwania, stanowi odrębną perspektywę oceny jego działalności. Podstawowe znaczenie ma funkcja orzecznicza Sądu Najwyższego. W tym kontekście w 2014 roku, podobnie, jak w roku 2013, odnotowano wzrost liczby spraw (ogółem wpłynęło 11 065; w 2013 roku było ich 10 628). Przeważały skargi kasacyjne i kasacje — 7886 (w 2013 roku — 7269), z czego 4008 wniesiono do Izby Cywilnej (w 2013 roku — 3383), 174 — do Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (w 2013 roku — 2132), 1694 — do Izby Karnej (w 2013 roku — 1735), a 10 — do Izby Wojskowej (w 2013 roku — 19). Łącznie wpłynęło także 166 zagadnień prawnych (w 2013 roku było ich 194) oraz 1121 zażaleń (w 2013 roku — 1108)<sup>53</sup>.

Sądy administracyjne zgodnie z art. 184 Konstytucji powołane zostały do kontroli działalności administracji publicznej. Sędzia sądu administracyjnego, kontro-

<sup>52</sup> Por. K. Kiczka, *Organy administracji publicznej będące sądami krajowymi w rozumieniu art. 267 TFUE*, [w:] *Stan i kierunki rozwoju nauk administracyjnych*, red. A. Błaś, J. Boć, Wrocław 2014, s. 103.

<sup>53</sup> Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2014, Warszawa 2015, s. 4. Por. L. Kieres, *Swoiste (hybrydowe) procedury odwoławcze w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] J. Grabowski *et al.*, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 818 („System Prawa Administracyjnego”), red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, t. 8B.

lując sposoby i metody stosowania prawa przez władzę publiczną, jednocześnie ocenia, czy władza publiczna, z uwagi na swoiście rozumiane przez siebie kryteria celowości, efektywności i sprawności działania, nie narusza prawa. Dbalność o sprawowanie wymiaru sprawiedliwości w sprawach objętych właściwością Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych wynika z potrzeby zapewnienia sprawiedliwego rozpatrzenia sporu pomiędzy jednostką a organem administracji publicznej, który w procesie stosowania prawa zajmuje zawsze pozycję dominującą. To uzmysławia, że sądownictwo administracyjne należy widzieć przez pryzmat uniwersalnego dobra, któremu służy zawód sędziego, tj. sprawiedliwości. A zatem istotą sądowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki w jej stosunkach z administracją publiczną. W demokratycznym państwie prawnym zarówno dobro publiczne, jak i dobro jednostki korzystają z konstytucyjnie gwarantowanej skutecznej ochrony prawnej. Dlatego przy rozstrzyganiu spraw musi być zachowany właściwy dystans i powściągliwość (nie można *a priori* przyjąć nadrzędności jednego z tych dóbr nad drugim)<sup>54</sup>.

Odzwierciedleniem właściwego wypełniania konstytucyjnego obowiązku jest objęcie kognicją sądów administracyjnych spraw istotnych i ważnych dla obywateli, a dotyczących aktów i czynności organów administracyjnych oraz uchwał, aktów i czynności organów publicznoprawnych, jakimi są samorządy gospodarcze i zawodowe.

Prokonstytucyjna i prounijna wykładnia przepisów prawa w procesie jego stosowania pozwala na spełniającą europejskie standardy ochronę praw jednostki. W orzecznictwie sądów administracyjnych zauważalna jest aktywność sędziów w stosowaniu prawa Unii Europejskiej, w szczególności w racjonalnym stosowaniu reguły kolizyjnej określonej w art. 91 ust. 3 Konstytucji: jeżeli wynika to z ratyfikowanej przez Rzeczpospolitą Polską umowy konstytuującej organizację międzynarodową, prawo przez nią stanowione jest stosowane bezpośrednio, mając pierwszeństwo w przypadku kolizji z ustawami<sup>55</sup>.

Z orzecznictwa sądownictwa administracyjnego w Polsce wynika, że szczególnie wpływ na proces wykładni stosowany przez sądy administracyjne ma TSUE, który przyjętymi przez siebie interpretacjami (procedura pytań prejudycjalnych) w istotny sposób uzupełnia treść prawa unijnego, wskazuje także najskuteczniejsze strategie wykładni tego prawa.

Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 267 TfUE TSUE jest właściwy do orzekania w trybie prejudycjalnym: a) o wykładni Traktatów; b) o ważności i wykładni aktów przyjętych przez instytucje, organy lub jednostki organizacyjne Unii. W przypadku, gdy pytanie z tym związane jest podniesione przed sądem jednego z państw członkowskich, sąd ten może, jeśli uzna, że decyzja w tej kwestii jest

<sup>54</sup> Por. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2013 roku, Warszawa 2014, s. 11–13.

<sup>55</sup> *Ibidem*.

niezbędna do wydania wyroku, zwrócić się do Trybunału z wnioskiem o rozpatrzenie tego pytania.

W przypadku gdy takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do TSUE. Jeżeli takie pytanie jest podniesione w sprawie zawisłej przed sądem krajowym dotyczącej osoby pozbawionej wolności, TSUE stanowi w jak najkrótszym terminie.

Zdaniem K. Wójtowicza i T.T. Koncewicza historycznie najwcześniejsza jest rola TSUE jako sądu administracyjnego, gdyż już we Wspólnocie Węgla i Stali, korzystając z wzorów francuskiej *Conseil d'Etat* kontrolował legalność działań Wysokiej Władzy, tj. przewodniczką Komisji Europejskiej. Obecnie, piszą dalej autorzy, TSUE kontroluje zgodność z prawem działań instytucji unijnych<sup>56</sup>.

Uwypuklana rola TSUE dla formowania uprawnień i obowiązków przedsiębiorców jest szczególnie widoczna w dziedzinie prawa podatkowego. Obowiązek płacenia podatków wynika — jak uwypukla R. Hauser — z nakazu Konstytucji, w której jednocześnie wskazano w sposób szczególny na wyłączność ustawy do określania podatków i innych danin publicznych. Ustawodawcy przysługuje dość szeroki margines swobody przy stanowieniu norm podatkowych. Odnosna samodzielność, w opinii autora, ma jednak względny charakter, ustawodawca stanowiąc normy prawne określające podatki, jest bowiem zobowiązany do respektowania norm konstytucyjnych i norm wynikających z prawa Unii Europejskiej<sup>57</sup>. W minionych latach — co również podkreśla R. Hauser — niemal wszystkie pytania prejudycjalne skierowane do TSUE odnosiły się do wątpliwości sądów administracyjnych co do zgodności przepisów polskiego prawa podatkowego z postanowieniami prawa Unii Europejskiej. Także znaczący procent pytań prawnych kierowanych do Trybunału Konstytucyjnego dotyczył zdaniem autora wątpliwości co do zgodności z Konstytucją przepisów prawa podatkowego<sup>58</sup>.

Natomiast na przykład w 2014 roku polskie sądy administracyjne wystąpiły do TSUE z pytaniami prejudycjalnymi w 5 sprawach. Po jednym pytaniu skierowały: WSA w Szczecinie, WSA we Wrocławiu i WSA w Warszawie. Dwukrotnie z pytaniami prejudycjalnymi wystąpił Naczelny Sąd Administracyjny (NSA), który skierował pytania dotyczące podatku od towarów i usług, a pytania WSA w Szczecinie oraz WSA we Wrocławiu dotyczyły podatku akcyzowego, natomiast pytanie WSA w Warszawie związane było z prawem zamówień publicznych<sup>59</sup>.

<sup>56</sup> K. Wójtowicz, T.T. Koncewicz, *Trybunał Sprawiedliwości i Sąd Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich. Wybór aktów prawnych z wprowadzeniem*, Warszawa 2003, s. 17.

<sup>57</sup> R. Hauser, „Sprawiedliwość” podatkowa, [w:] *Państwo prawa. Parlamentaryzm. Sądownictwo konstytucyjne. Pamięci Profesora Zdzisława Czeszejki-Sochackiego*, red. A. Jamróz, Białystok 2012, s. 108.

<sup>58</sup> *Ibidem*.

<sup>59</sup> Por. Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2014 roku, Warszawa 2015, s. 261.

Przepisy prawa podatkowego, w szczególności Ordynacji podatkowej, są przedmiotem uchwał NSA. Zasadnym jest wskazać za R. Hauserem, że, tytułem przykładu — w 2008 roku podjęto 7 uchwał dotyczących przepisów prawa podatkowego, a 3 spośród 7 z nich odnosiły się do przepisów Ordynacji podatkowej, natomiast w 2009 roku interpretacji przepisów Ordynacji podatkowej dokonano w 8 uchwałach na 20 dotyczących przepisów prawa podatkowego<sup>60</sup>. Hauser zaznacza, że niedociągnięcia legislacyjne mają w pewnym stopniu wpływ na realizację prawa do sądu, czyli prawa do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, gdyż wątpliwości interpretacyjne wynikające z niedociągnięć legislacyjnych powodują, że zamiast sprawnego i skutecznego stosowania określonej normy prawnej dochodzi do wydłużenia postępowania przed sądem. Niejasne przepisy prawa — w zapatrywaniu R. Hausera — rodzą potrzebę uruchamiania środków nadzwyczajnych w postaci wystąpienia z pytaniem prawnym do poszerzonego składu NSA lub też z pytaniem prawnym do TK bądź TSUE — a wszystkie te działania powodują konieczność zawieszenia postępowania sądowoadministracyjnego<sup>61</sup>.

W zakresie wykonywania wymiaru sprawiedliwości w sprawach z udziałem przedsiębiorców godna podkreślenia jest długa tradycja bezpośredniego stosowania prawa międzynarodowego przez sądy administracyjne w Polsce. Już Najwyższy Trybunał Administracyjny w wielu orzeczeniach poddawał kontroli zgodność — z prawem wewnętrznym i międzynarodowym — decyzji administracyjnych wydawanych przez organy administracji publicznej w II Rzeczypospolitej. Wpłynęły na to zdaniem J. Borkowskiego ówczesne przepisy konstytucyjne, które określały miejsce przepisów prawa międzynarodowego w systemie źródeł prawa. Wspomniane regulacje prawne nie tylko kształtowały orzecznictwo sądu administracyjnego, lecz również wywarły na długi czas znaczny wpływ na poglądy doktrynalne. Przemiany ustrojowe zwłaszcza z lat 80. XX wieku przyniosły zmianę przepisów powodującą wydatne rozszerzenie właściwości sądu administracyjnego i objęcie nią spraw, w których zaznaczał się wpływ prawa międzynarodowego, a jednocześnie ożywienie gospodarcze przyniosło ze sobą napływ spraw, które mogły być poprawnie rozpoznane jedynie na podstawie prawa wewnętrznego i prawa międzynarodowego. Wejście w życie przepisów Konstytucji RP, jak pisze dalej J. Borkowski, regulujących system źródeł prawa, stworzyło trwałe przesłanki oceny prawnych podstaw działania organów administracji publicznej na podstawie prawa wewnętrznego w pełnej łączności z przepisami prawa międzynarodowego. Zbadane przez autora orzecznictwo sądów administracyjnych wskazuje, że podstawa prawna działania organu administracji publicznej jest oceniana z punktu widzenia ratyfikowanych umów i konwencji międzynarodowych nie tylko w ka-

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> R. Hauser, *op. cit.*, s. 111. Por. *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. B. Popowska, Poznań 2013; Z. Czarnik, *W sprawie charakteru prawnego tzw. postępowań hybrydowych*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego” 2015, nr 2, s. 22.

tegoriach generalnych, lecz również w odniesieniu do drobniejszych kwestii. W każdym jednak przypadku zasadniczym celem jest według J. Borkowskiego ustalenie takiego kształtu tej podstawy prawnej, która spełnia postulat pełnego zharmonizowania z sobą porządku prawnego wewnętrznego z włączonymi do niego przepisami prawa międzynarodowego<sup>62</sup>.

Przeprowadzone w tej części rozważania pozwalają stwierdzić, że działalność władzy sądowniczej ma ważne znaczenie w procesie kształtowania indywidualnych oraz konkretnych uprawnień oraz obowiązków przedsiębiorców. Kwestie te są od dawna analizowane w prawoznawstwie w różnych aspektach. Uwypuklany jest zwłaszcza — konieczny — szczególny status organów wymiaru sprawiedliwości w systemie organów publicznych w celu właściwego realizowania w demokratycznym państwie prawnym jurysdykcji państwowej wobec jednostek gospodarczych (przedsiębiorców).

## PODSUMOWANIE

Spółeczna gospodarka rynkowa zakłada aktywną postawę władzy publicznej — krajowej i unijnej — wobec gospodarowania<sup>63</sup>. W obecnym ustroju gospodarczym, którego kluczowymi członami są m.in. wolność działalności gospodarczej i własność, państwo wpływa na przedsiębiorców w szczególności za pośrednictwem norm prawnych. Wymieniane normy są swoistym budulcem dla konstruowania zwłaszcza środków prawnych (instrumentów prawnych) oraz określania uprawnień i obowiązków przedsiębiorców w społecznej gospodarce rynkowej. Jak wykazała analiza niektórych ze zbadanych w opracowaniu źródeł, doniosłą rolę w procesie stanowienia, stosowania i egzekwowania norm prawnych adresowanych do interesujących nas podmiotów spełnia krajowa i unijna władza sądownicza. Jurysdykcyjna działalność sądów i trybunałów jest również przejawem dialogu i współpracy między segmentami władzy publicznej w ramach państwa członkowskiego i Unii Europejskiej. Znaczenie judykatury w społecznej gospodarce rynkowej wzrosło wraz z rozwojem procesów integracyjnych. Wymieniane organy sądowe zapewniają poszanowanie rządów prawa w gospodarce, na które składają się komponenty formowane zarówno bezpośrednio normami prawnymi, jak i orzecznictwem. Akcentowane znaczenie judykatów dla stanowienia, stoso-

<sup>62</sup> J. Borkowski, *Prawo międzynarodowe w orzecznictwie sądów administracyjnych*, [w:] *Administracja publiczna w państwie prawa. Księga Jubileuszowa dla Profesora Jana Jendrośki w osiemdziesiątą rocznicę urodzin i pięćdziesięciolecie pracy naukowej*, Wrocław 1999, s. 57–58. Por. A. Chełmoński, *Polski samorząd terytorialny na tle Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego*, [w:] *Odrodzenie samorządu terytorialnego. Budowa społeczeństwa obywatelskiego*, red. P. Buczkowski, Poznań 1994, s. 120.

<sup>63</sup> Por. K. Kiczka, *Krajowy organ administracji publicznej w prawie unijnym*, Wrocław 2013, s. 345–354.

wania i egzekwowania prawa normującego działalność gospodarczą uzasadnia uznanie orzecznictwa za pomocniczy czynnik kształtujący porządek prawny (pomocnicze, niezorganizowane, nieformalne źródło prawa).

## COURTS' JURISPRUDENCE AND THE SOCIAL MARKET ECONOMY

### Summary

The legal status of an entrepreneur in the social market economy in Poland is mainly formed by the legal order which determines entrepreneurs' rights and duties. Deliberations have been presented that a weighty part in legislation, application of law and enforcing the law addressed to entrepreneurs is played by the courts' jurisdiction, both domestic and European. The meaning of jurisdiction in the social market economy has been growing with the development of integrating processes within the EU. Jurisdiction body ensures respect for the legal regime in economy. Jurisdiction is considered a factor that is helpful in creating the legal order.