Robert Suwaj*

DOI: 10.34616/150461

Objaśnienia prawne jako prawna forma działania administracji publicznej

Wprowadzenie

Z wielką radością przyjąłem zaproszenie do publikacji w niniejszej Księdze Jubileuszowej Profesora Jerzego Korczaka. Znając i podziwiając niesłabnący zapał Jubilata w aktywnym analizowaniu i komentowaniu nowych regulacji prawnych, postanowiłem przedstawić swój punkt widzenia na instytucję objaśnień prawnych, wprowadzoną do krajowego porządku prawnego ustawą z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców (art. 33 pr. przeds.). Projektodawca przewidywał, że przedmiotem nowej instytucji prawnej będą „wyjaśnienia przepisów, regulujących wykonywanie działalności gospodarczej, dotyczące praktycznego ich stosowania"[1]. Tak rozumiane objaśnienia prawne miały być wydawane – z urzędu lub na wniosek RMiŚP – przez właściwych ministrów oraz organy upoważnione ustawowo do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych (np. przez Prezesa UOKiK), w zakresie swojej właściwości. Ich podstawowym celem miało być zapewnienie jednolitego stosowania przepisów prawa z zakresu działalności gospodarczej. Treść objaśnień prawnych miała uwzględniać w szczególności orzecznictwo sądów i trybunałów: TK i TSUE. Przewidziano obowiązek zamieszczania objaśnień prawnych w Biuletynie Informacji Publicznej na stronie podmiotowej urzędu obsługującego właściwego ministra lub na stronie innego organu uprawnionego do wydawania objaśnień prawnych. Zgodnie z założeniem projektu podmioty uprawnione do wydawania objaśnień prawnych będą mogły z urzędu lub na wniosek RMiŚP zmienić wydane objaśnienia, jeżeli stwierdzą ich nieprawidłowość, uwzględniając w szczególności orzecznictwo sądów i trybunałów. Projektodawca założył też, że objaśnienia prawne nie będą wiążące dla przedsiębiorcy, jednakże przedsiębiorca nie

* Dr hab. Robert Suwaj, prof. Politechniki Warszawskiej, Wydział Administracji i Nauk Społecznych; ORCID: 0000-0003-1372-9039.

[1] Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, dostępne na stronie: http://orka.sejm.gov.pl/Druki8ka.nsf/0/9E761CF9B6B03CBCC12581E10059DD88/%24File/2051.pdf [dostęp 13.09.2023].

będzie mógł być obciążony sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do treści objaśnień prawnych, ani daninami w wysokości wyższej niż wynikające z objaśnień prawnych (art. 33 ust. 1 i 2 w zw. z art. 35 ust. 3 pr. przeds.). Objaśnienia prawne miały się przyczynić do zwiększenia jednolitości praktyki stosowania przepisów prawa przez organy administracji publicznej, a tym samym wpływać na pewność i stabilność prawa.

1. Cel wydawania objaśnień prawnych

Założenie normatywne, przewidziane w art. 33 ust.1 pr. przeds., kształtuje „objaśnienia prawne" jako instrument pozwalający na osiągnięcie celu, jakim jest zapewnienie jednolitości stosowania przepisów prawa z zakresu działalności gospodarczej. Konstrukcja ta stanowi więc o wyznaczeniu przez ustawodawcę kluczowego celu, jaki został tu postawiony przed organami stosującymi prawo, a jakim jest zapewnienie jednolitego sposobu stosowania prawa. Pamiętać należy, że celem procesu stosowania prawa jest konkretyzacja abstrakcyjnych i generalnych norm prawnych, w odniesieniu do określonego stanu faktycznego i ustalenie wiążących konsekwencji prawnych istnienia tego stanu. Jak wskazuje J. Wróblewski, stosowanie prawa jest procesem, w którym w zasadzie zawsze występują elementy wartościowania[2]. Podmiot stosujący prawo jest obowiązany, jeszcze przed wydaniem decyzji, do przeprowadzenia szeregu rozumowań, poczynając od ustalenia stanu faktycznego danej sprawy, poprzez rozumowania walidacyjne i derywacyjne, i subsumcję, aż po ustalenie konsekwencji prawnych zastosowania adekwatnego przepisu. W ramach powyższych rozumowań będzie dokonywał szeregu ocen, których podstawą mogą być zarówno obowiązujące normy prawne, jak i inne źródła, z których może on mniej lub bardziej świadomie korzystać. W związku z tym – parafrazując pogląd J. Wróblewskiego – można przyjąć, że w procesie stosowania prawa występuje szereg ocen, a stosowanie prawa realizuje rozmaite wartości[3]. Pytanie, jakie należy sobie postawić w tym miejscu, brzmi: czy organy administracji publicznej są w stanie – na każdym z etapów stosowania prawa – realizować wspólne wartości, poprzez dokonywanie ocen i rozumowań, które dają szansę na doprowadzenie do jednolitych wniosków?

---

[2] J. Wróblewski, *Wartość a decyzja sądowa*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk 1973, s. 18.
[3] *Ibidem*, s. 42.

2. Niejednoznaczny system wartości, wyłączający możliwość osiągnięcia jednolitości

Sama ustawa Prawo przedsiębiorców zawiera katalog podstawowych zasad wyrażających kluczowe dla administracji publicznej wartości, mających zasadnicze znaczenie również na etapie stosowania prawa. W konsekwencji oznacza to, że znajdą one swoje szczególne miejsce również w procesie tworzenia objaśnień prawnych, bowiem stanowią one katalog podstawowych wartości, w oparciu o które powinny kształtować się relacje organów administracyjnych z przedsiębiorcami. Zasady te uregulowane zostały w art. 8-15 pr. przeds., zaś na straży ich gwarancji przestrzegania ustawodawca postanowił umiejscowić szczególny organ ochrony prawnej, jakim jest RMiŚP.

W pierwszej kolejności warto zwrócić uwagę na normatywne uregulowanie jednego z kluczowych standardów zasady praworządności, jakim jest założenie, zgodnie z którym: „co nie jest prawem zabronione, jest dozwolone". Ten swoisty postulat, wyrażony w art. 8 pr. przeds. przewiduje wprost, że „przedsiębiorca może podejmować wszelkie działania, z wyjątkiem tych, których zakazują przepisy prawa". Jak wskazuje się w uzasadnieniu projektu pr. przeds., „zasada ta jest inherentną cechą każdego wolnościowego oraz demokratycznego porządku prawnego i w sensie teoretycznoprawnym jest też znana jako koncepcja tzw. ogólnej normy wyłączającej, zakładającej, że każde zachowanie, które nie jest przez prawo zakazane lub nakazane, jest prawnie indyferentne, a tym samym jest prawnie dozwolone i jednostka może je swobodnie urzeczywistniać"[4]. Jest to uszczegółowienie wyrażonej w art. 31 ust. 2 Konstytucji RP zasady ochrony praw i wolności, zgodnie z którą – obok nakazu szacunku dla praw i wolności – nie wolno też „nikogo zmuszać do czynienia tego, czego prawo mu nie zakazuje".

Założenie zasady z art. 8 pr. przeds. – pomimo skierowania przepisu wprost do przedsiębiorcy – odnosi się w znacznej mierze także do takiego działania ustawodawcy, który wprowadzając określone zakazy bądź ograniczenia, powinien czynić to w sposób jednoznaczny i niebudzący wątpliwości, tak co do istoty oraz treści samego zakazu, jak i – w szczególności – co do jego granic. Nie ma chyba nic bardziej godzącego w realny wymiar zasady zaufania do działań organów władzy publicznej niż taka konstrukcja prawna, która wprowadzając ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności, czyni to w sposób uniemożliwiający tak przedsiębiorcy, jak i organowi stosującemu prawo, wyinterpretowanie

[4] Uzasadnienie dostępne jest na stronie https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/PrzebiegProc.xsp?nr=2051 [dostęp 25.03.2024].

precyzyjnie określonego zakresu i treści takiego ograniczenia. W praktyce stosowania prawa taka sytuacja wymaga dokonania poszerzonej wykładni przepisów, w każdym odrębnym przypadku. Wykładnia ta powinna we wskazanych okolicznościach prowadzić do przyjęcia założenia, że gdyby ustawodawca chciał ograniczyć jakiś rodzaj bądź formę aktywności przedsiębiorcy, to uczyniłby to w sposób jasny, precyzyjny i niedający wątpliwości co do potrzeb jego wprowadzenia oraz kształtu realizowanego celu, którym jest najczęściej – różnie określana – potrzeba ochrony ważnego interesu publicznego.

W praktyce stosowania prawa jest bowiem rzeczą oczywistą, że – prawidłowo realizując zasadę praworządności – ewentualny brak precyzji w ustaleniu zakresu wprowadzonego ograniczenia należy zawsze wykładać zawężająco, co jest oczywistą konsekwencją zasady *in dubio pro libertate*. Chodzi więc o to, by zarówno tworząc, jak i następnie stosując prawo, ograniczyć potencjalne ryzyko obciążenia przedsiębiorcy negatywnymi skutkami niejasności przepisów. W założeniu projektodawcy miało to dotyczyć sytuacji, w których „konstrukcja przepisu prawnego nastręcza trudności w ustaleniu jego znaczenia, czyli skutkuje powstaniem wątpliwości interpretacyjnych". W takich okolicznościach organ powinien przyjąć i zastosować wykładnię korzystną dla przedsiębiorcy. Jak wskazuje się w orzecznictwie sądowym, „jeżeli przedmiotem postępowania administracyjnego jest nałożenie na stronę obowiązku, w szczególności o charakterze daniny publicznej, organ administracji zobowiązany jest przyjąć taką wykładnię, która jest korzystna dla strony. W tego rodzaju postępowaniach dochodzi bowiem do bezpośredniego bądź pośredniego ograniczenia sfery wolności podmiotów prawa. W tym obszarze szczególnie uzasadniona jest ochrona strony przed negatywnymi skutkami braku jednoznaczności przepisów"[5].

Zgodnie jednak z założeniem wynikającym z treści art. 11 pr. przeds., to nie zasada *in dubio pro libertate* znajdzie swe zastosowanie w sprawach, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku (np. uzyskanie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej) bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia (np. cofnięcie koncesji udzielonej przedsiębiorcy). Jak wynika bowiem z treści art. 11 ust. 2 pr. przeds., zasady tej nie stosuje się wtedy, jeśli wymaga tego ważny interes publiczny, w tym istotne interesy państwa, a w szczególności jego bezpieczeństwa, obronności lub porządku publicznego.

W tym miejscu pojawia się następujące pytanie: czy w świetle Konstytucji RP możliwe jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku bądź cofnięcie mu przyznanego wcześniej uprawnienia z innych powodów niż konieczność ochro-

[5] Por. uzasadnienie wyroku WSA w Gdańsku z dnia 28 czerwca 2018 r., II SA/Gd 287/18, LEX nr 2513787.

ny ważnego interesu publicznego? Otóż w mojej ocenie jest to niedopuszczalne z kilku powodów, które ustawodawca wskazuje w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP.

Po pierwsze, z uwagi na to, że każdy obszar wolności, w tym wolność działalności gospodarczej, podlega ochronie prawnej, zaś każdy jest obowiązany szanować tę wolność. Obowiązek ten dotyczy również organów stosujących prawo.

Po drugie, wszelkie ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie. Dotyczy to również ograniczenia wolności działalności gospodarczej, które – zgodnie z art. 22 Konstytucji RP – jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy oraz tylko ze względu na ważny interes publiczny.

Po trzecie wreszcie, ograniczenia praw i wolności mogą być ustanawiane 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.

Z tego wyliczenia wyraźnie wynika, że aby ustawodawca mógł – zgodnie z konstytucją – wprowadzić ograniczenia w korzystaniu z praw i wolności gwarantowanych konstytucją, muszą być spełnione wszystkie trzy wskazane założenia. W innym przypadku może się okazać, że ograniczenia takie należy uznać za niezgodne z konstytucją. Skoro więc ograniczenia ustawowe, wprowadzające nakazy bądź zakazy wobec przedsiębiorców, muszą spełniać wymogi:

1) ważnego interesu publicznego,
2) mieścić się w granicach istotnych interesów państwa,
3) a w szczególności realizować jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny.

Wynika z tego, że zasada wprowadzona do art. 11 pr. przeds. jest więc – co do istoty – zasadą ochrony ważnego interesu publicznego. Oznacza ona bowiem tyle, że **w sprawach, których przedmiotem jest nałożenie na stronę obowiązku bądź ograniczenie lub odebranie stronie uprawnienia, a w sprawie pozostają wątpliwości co do treści normy prawnej, organ administracji publicznej obowiązany jest rozstrzygać te wątpliwości na rzecz ochrony ważnego interesu publicznego, o ile mieści się on w granicach istotnych interesów państwa, a w szczególności realizuje jego bezpieczeństwo, obronność lub porządek publiczny.**

Konkludując tę część wywodu, należy podkreślić, że skoro właśnie ograniczeń tego typu jest zdecydowana większość, to właśnie tak kształtuje się zasada wynikająca z art. 11 pr. przeds. Dopiero wykazanie, że wprowadzony obowiązek nie spełnia wymienionych przesłanek, daje organowi stosującemu prawo moż-

liwość zastosowania zasady *in dubio pro libertate* oraz zastosowania wykładni w taki sposób, by wątpliwości co do treści prawa rozstrzygać na korzyść strony.

Wskazana niejednoznaczność w systemie wartości wyrażonych przez zasady uregulowane w Prawie przedsiębiorców prowadzi do konkluzji, że – nawet stosując w dobrej wierze – katalog zasad uregulowanych w art. 8-15 pr. przeds. w procesie tworzenia objaśnień prawnych, można stworzyć konstrukcję godzącą w istotę bezpieczeństwa prawnego przedsiębiorcy, kosztem uzasadnionej ochrony ważnego interesu publicznego. Skonstruowany katalog podstawowych wartości, w oparciu o które powinny kształtować się relacje organów administracyjnych z przedsiębiorcami, został bowiem stworzony w sposób, w którym poszczególne zasady zawierają konkurujące ze sobą wartości, co nie zawsze wynika wprost z ich układu, kształtu i treści.

Podsumowanie

We współczesnej rzeczywistości normatywnej dążenie do zapewnienia jednolitego stosowania przepisów prawa z zakresu działalności gospodarczej, regulujących podejmowanie, wykonywanie lub zakończenie działalności gospodarczej, może polegać więc nie na tworzeniu – przez ustawodawcę – reguł prawnych w sposób jasny, czytelny i zrozumiały dla przedsiębiorcy. Nie wystarcza już też sądowa kontrola tych przepisów, która powinna być sprawowana przez sądy administracyjne według kryterium legalności. Ustawodawca uznał, że realizację tego skądinąd trudnego zadania należy zlecić organom administracji publicznej, które zobowiązane są do stosowania tych przepisów ustawowych w praktyce. Sama ta konstrukcja już wzbudza wątpliwości co do tego, by wykładnią regulacji ustawowych zajmować się miały organy władzy wykonawczej. I to z kilku istotnych powodów.

Po pierwsze dlatego, że jest to zły kierunek, by pod pozorem „poprawiania bezpieczeństwa prawnego" wprowadzać konstrukcję zakładającą systemowo, że regulacje ustawowe wymagają wyjaśniania w formie powszechnego sposobu rozumienia ich przez organ władzy wykonawczej. W mojej ocenie jest to niedopuszczalna ingerencja w bezzasadne ograniczanie stosowania zasady praworządności, która nakazuje nam przyjmować założenia o racjonalnym i świadomym ustawodawcy, który wyraża swoje stanowisko tekstem norm prawnych.

Po drugie, uważam, że – patrząc obiektywnie – ministrowie i inne organy centralne oraz naczelne nie mają żadnego tytułu do tego, by objaśniać przedsiębiorcom to, co chciał powiedzieć ustawodawca, wyrażając się tekstem ustawy. Działanie takie wydaje się ewidentnie wkraczać w sferę prawnych kompetencji ustawodawcy i naruszać trójpodział władz.

Po trzecie, ministrowie oraz organy upoważnione do opracowywania i przedkładania Radzie Ministrów projektów aktów prawnych poprzez publikację objaśnień prawnych stają się stroną we własnej sprawie, nawiązując do modelu stosowania wewnętrznych wytycznych w czasach szczęśliwie minionych.

Po czwarte, żadnej kompetencji, realnie zmierzającej do ochrony interesów przedsiębiorców, w postaci choćby prawa wniesienia skargi do TK i TSUE, nie posiada RMiŚP. Warto przypomnieć, że zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 6 marca 2018 r. o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców – z założenia – „stoi on na straży praw mikroprzedsiębiorców oraz małych i średnich przedsiębiorców, w szczególności poszanowania zasady wolności działalności gospodarczej, pogłębiania zaufania przedsiębiorców do władzy publicznej, bezstronności i równego traktowania, zrównoważonego rozwoju oraz zasady uczciwej konkurencji i poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznych interesów przedsiębiorców". Brak realnie działających w tym zakresie instrumentów zdaje się potwierdzać pozorny charakter tej konstrukcji „stania na straży praw przedsiębiorców".

Po piąte wreszcie, brak przewidzianej normatywnie drogi sądowej w celu weryfikacji objaśnień prawnych przy całym katalogu wątpliwości konstytucyjnych i systemowych świadczyć może wyłącznie o tym, że objaśnienia prawne są w istocie instytucją pozorną w kontekście ochrony praw przedsiębiorców.

Konkludując, należy wskazać, że nie ma żadnych racjonalnych powodów uzasadniających przyjęcie założenia o tym, że objaśnienia prawne będą wydawane na korzyść przedsiębiorców i w ich interesie. Nie ma też żadnych powodów, by przyjąć, że na straży praw przedsiębiorców stać będzie RMiŚP, bowiem nie posiada on żadnych kompetencji nie tylko do oceny, ale także do zainicjowania realnej drogi ochrony sądowej wobec objaśnień prawnych, które by w sposób rażący godziły w standardy ochrony praw i wolności, w tym praw przedsiębiorców.

Jest natomiast szereg argumentów co do tego, by przyjąć, że konstrukcja objaśnień prawnych została wprowadzona wyłącznie w interesie organów administracji publicznej, których zadaniem jest stosowanie obowiązujących przepisów prawa zgodnie z konstytucyjnym systemem regulacji oraz przy realizacji standardów zasady demokratycznego państwa prawnego. Dzięki konstrukcji objaśnień prawnych mogą one – w zasadzie dowolnie oraz bez jakiejkolwiek kontroli uprzedniej, jak i następczej – kształtować wymiar rzeczywistych ograniczeń praw i wolności przedsiębiorców.

Nie dość więc, że jest to konstrukcja szkodliwa, to wskutek wyłączenia z udziału w ich konstruowaniu przedstawicieli przedsiębiorców, a także braku sądowej kontroli należy przyjąć, że objaśnienia prawne stanowią współczesną

formę wytycznych, czyli działań o charakterze zakładowych aktów wewnętrznych administracji publicznej. Są to jednostronne działania organów, skierowane na wywołanie konkretnych, indywidualnie oznaczonych skutków w sferze kierownictwa w ramach stosunku podległości organizacyjnej. Jako takie nie mogą prowadzić bezpośrednio do przekształcenia, nawiązania lub rozwiązania tego stosunku wobec podmiotów zewnętrznych. Nie mogą więc przesądzać w żadnej mierze o sytuacji przedsiębiorców, bowiem są – wobec nich – prawnie relewantne. Pozostaje mieć jedynie nadzieję, że będą one podlegały szczególnie wnikliwej kontroli sądów administracyjnych w każdym przypadku, gdy organy administracyjne będą się na takie objaśnienia powoływać. Nie ma bowiem wątpliwości, że nie mogą one stanowić podstawy prawnej działania jakiegokolwiek organu administracji publicznej.