



Karol Kiczka*

Uniwersytet Wrocławski

WŁADZA SĄDOWNICZA W SPOŁECZNEJ GOSPODARCE RYNKOWEJ

1. Wprowadzenie

Nawiązując do najlepszych tradycji Pierwszej i Drugiej Rzeczypospolitej – jak stanowi preambuła Konstytucji – pomni gorzkich doświadczeń z czasów, gdy podstawowe wolności i prawa człowieka były w naszej Ojczyźnie łamane, pragnąc na zawsze zagwarantować prawa obywatelskie, a działaniu instytucji publicznych zapewnić rzetelność i sprawność, w poczuciu odpowiedzialności przed Bogiem lub przed własnym sumieniem, ustanawiamy Konstytucję Rzeczypospolitej Polskiej jako prawa podstawowe dla państwa¹.

Dlatego ważną część składową każdej konstytucji – jak podkreśla Jerzy Stefan Langrod – stanowią muszą podstawowe przepisy o sądownictwie administracyjnym ze względu na jego wręcz wyjątkową, choć nie zawsze docenianą wagę dla ustroju współczesnego i przyszłego państwa. Chodzi tu o kontrolę nad dziedziną życia publicznego (władzą wykonawczą), która wskutek – w opinii autora – tradycji państwa absolutnego, w wyniku nieodporności wobec wpływów politycznych i ogromu agend jej przekazanych jest szczególnie podatna dla krzewienia się najszerzej pojętego bezprawia. Bezprawie to szczególnie szkodzi rozumnie pojętym interesom zbiorowym i indywidualnym². W kontekście wydzielanych członów władzy publicznej akcentowano, że główna różnica między administracją publiczną a sądownictwem – jak stwierdza Franciszek Longchamps – leżała w różnicy postawy urzędnika administracyjnego i sędziego: urzędnik służył monarsze, sędzia społeczeństwu; urzędnik państwu, sędzia prawu³.

* karol.kiczka@uwr.edu.pl

¹ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319 z późn. zm.), nazywana dalej: Konstytucją RP, Konstytucją. Por. J. Boć, *Konstytucja a prawo administracyjne*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2011, z. 2, s. 70.

² J.St. Langrod, *Kontrola administracji. Studja*, Warszawa 1929, s. 13.

³ F. Longchamps, *Założenia nauki administracji*, Wrocław 1949, s. 196. Por. A. Zieliński, *Środki ochrony*

Orzecznictwo trybunalskie uwypukla, że rzetelność i sprawność działania instytucji publicznych, w szczególności zaś tych instytucji, które zostały stworzone w celu realizacji i ochrony praw gwarantowanych przez Konstytucję, należy do wartości mających rangę konstytucyjną. Wynika to jasno z tekstu wstępu do Konstytucji (preambuły Konstytucji), w którym jako dwa główne cele ustanowienia Konstytucji wymieniono: zagwarantowanie praw obywatelskich oraz zapewnienie rzetelności i sprawności działania instytucji publicznych. Przepisy, których treść nie sprzyja rzetelności lub sprawności działania instytucji mających służyć ochronie praw konstytucyjnych, stanowią zarazem naruszenie tych praw, a tym samym jest uzasadnione ich uznanie za niezgodne z Konstytucją. Znaczenie zasady rzetelności i sprawności działania – w odniesieniu do sądów – według Trybunału Konstytucyjnego wyraża się zwłaszcza w tym, że ustrój wymiaru sprawiedliwości (sądów) realizować ma, najogólniej rzecz biorąc, dwie najważniejsze wytyczne konstytucyjne, a mianowicie zapewniać sądom jako instytucjom publicznym rzetelność i sprawność. Regulacja ustroju sądów ma służebne znaczenie wobec przysługującego każdemu prawa do rozpatrzenia jego sprawy w sposób sprawiedliwy, jawny i bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd (art. 45 ust. 1 Konstytucji). Rzetelność działania sądów oznacza w tym kontekście przede wszystkim ich bezstronność, niezależność i niezawisłość, zaś sprawność – eliminację w miarę możliwości przedłużania się postępowania sądowego ponad uzasadnioną konieczność. Przy czym środki prawne służące zapewnieniu sprawności wymiaru sprawiedliwości nie mogą jednak naruszać podstawowych gwarancji niezawisłości i bezstronności sędziego oraz ingerować w sprawowanie wymiaru sprawiedliwości. Sprawność postępowania nie może być uważana za wartość uzasadniającą ingerencję w niezawisłość sędziów⁴.

Na kanwie przywoływanego na wstępie opracowania fragmentu preambuły ustawy zasadniczej Konstytucja stanowi, że ustrój Rzeczypospolitej Polskiej opiera się na podziale i równowadze władzy ustawodawczej, władzy wykonawczej i władzy sądowniczej. Władzę ustawodawczą sprawują Sejm i Senat, władzę wykonawczą Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej i Rada Ministrów, a władzę sądowniczą sądy i trybunały. Ustawa zasadnicza w szczególności uwypukla, że sądy i trybunały są władzą odrębną i niezależną od innych władz i wydają wyroki w imieniu Rzeczypospolitej Polskiej. Wymiar sprawiedliwości w Rzeczypospolitej Polskiej sprawują Sąd Najwyższy, sądy powszechne, sądy administracyjne oraz sądy wojskowe. Sąd wyjątkowy lub tryb doraźny może być ustanowiony

wolności i praw według nowej Konstytucji, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 19.

⁴ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 9 marca 2016 r., K 47/15, OTK ZU 2016. Seria A, poz. 2, s. 85. 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. Por. W. Łączkowski, *Uwagi do aktualnych wydarzeń wokół polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 51.

tylko na czas wojny. Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej. Właściwe zadania i kompetencje ustrojodawca powierza Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz Trybunałowi Stanu⁵.

Zagadnienia odnoszące się do pozycji i zadań władzy sądowniczej w przestrzeni publicznej – w tym w obszarze działalności gospodarczej – były od dawna niejednokrotnie przedmiotem zainteresowania prawoznawstwa. Przywołajmy tytułem przykładu niektóre ustalenia Mieczysława Szera odnoszące się do formowania sądownictwa angielskiego. Od XIV w. król przestał sam sądzić, ale bywał jeszcze osobiście obecny w sądzie. Ta obecność uniezależniała jego sędziów od wpływów postronnych i nadawała ich wyrokom cechy patriarchalnej sprawiedliwości. Ale mogła też rodzić przeciwne niebezpieczeństwo: król mógł arbitralnie wpływać na wyrokowanie. Jak pisze dalej M. Szer, że gdy źle natchniony Jakub I usiłował z początkiem XVII w. przywrócić absolutyzm monarszy, znalazło się wielu niepospolitych nawet prawników sądowych, którzy dostarczali argumentów jego królewskiej arogancji. Ale znalazł się też sędzia Coke, który królowi pragnącemu sądzić osobiście oświadczył wręcz: „Prawda to, że Bóg obdarzył Jego Król. Mość doskonałą wiedzą i wielkimi darami przyrodzonymi; ale J. Kr. Mość nie jest uczony w prawie swego królestwa angielskiego, a sprawy dotyczące życia lub dziedziczenia lub dóbr lub majątków Jego poddanych trzeba rozstrzygać nie przyrodzonym rozumem lecz rozumem sztucznym i osądami prawa, które to prawo jest sztuką wymagającą długiej nauki i doświadczenia, zanim człowiek dojdzie do jej posiadania”⁶.

Jak powszechnie wiadomo, sama znajomość przepisów prawa pozytywnego nie wystarcza, jak podkreśla Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych odbyty w Poznaniu w dniach 20–23 czerwca 1929 r., dla interpretacji i należytego stosowania prawa. 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 praktyką⁷. W dziedzinie prawa podatkowego (skarbowego) postulowano na-

⁵ Por. Z. Czeszejko-Sochacki, *Konstytucyjna zasada prawa do sądu*, „Państwo i Prawo” 1992, nr 10, s. 14; tenże, *O wymiarze sprawiedliwości w świetle Konstytucji, międzynarodowych standardów i praktyki*, „Państwo i Prawo” 1999, z. 9, s. 4; A. Wasilewski, *Władza sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 1998, nr 7, s. 3; R. Wieruszewski, *Skargi indywidualne jako środek międzynarodowej kontroli przestrzegania Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych*, [w:] *Państwo. Prawo. Obywatel. Zbiór studiów dla uczczenia 60-lecia urodzin i 40-lecia pracy naukowej Profesora Adama Łopatki*, red. J. Łętowski i W. Sokolewicz, Wrocław 1989, s. 657; A. Zieliński, *Środki ochrony wolności i praw według nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo” 1997, nr 11–12, s. 19; A. Zoll, *Trybunał Konstytucyjny a Sąd Najwyższy*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, red. F. Rymarz i A. Jankiewicz, Warszawa 2001, s. 93.

⁶ M. Szer, *Naród w Parlamencie. Prawo i obyczaje polityczne w Anglii*, Londyn 1941, s. 106–107.

⁷ 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 Administra-*

wet przyjąć zasadę, że orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego i Sądu Najwyższego ma moc wiążącą dla administracji podatkowej (skarbowej) przy rozstrzyganiu spraw analogicznych⁸. Jak wykazuje analiza źródeł, między innymi ustaleń Władysława Nałęcza⁹ i Józefa Litwina¹⁰, istotnego znaczenia orzecznictwa sądowego nie ograniczono wyłącznie do domeny prawa podatkowego. Jak akcentuje Zdzisław Brodecki, szczególnie doniośle brzmiącą, w warunkach prawa Unii Europejskiej, wypowiedź Rolanda Dworkina: „Sądy są stolicami prawa, a sędziowie jego książętami”¹¹.

Celem opracowania jest analiza wybranych kwestii jurydycznych dotyczących materii ujętych w tytule opracowania. Społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej. W polu zainteresowania pozostaje zwłaszcza wpływ władzy sądowniczej na stanowienie oraz stosowanie prawa¹².

2. Tworzenie (stanowienie) prawa w społecznej gospodarce rynkowej

Piśmiennictwo uwypukla, że od czasów Monteskiusza jest wysuwany postulat kontroli zewnętrznej, którą nad działaniem jednej władzy publicznej ma wykonywać inna władza publiczna. Myśl ta jest w znacznej mierze urzeczywistniona we współczesnym ustroju państwowym. Sądownictwo kontroluje legislatywę, o ile bada zgodność ustaw z konstytucją; administrację publiczną zaś, jeśli orzekać może o legalności jej działań. Działania normodawcze ciała zbiorowego (parlamentu), z którego z czasem zniknąć może postać jednoosobowego władcy, mogą być tak nieograniczone żadną normą jak działania despoty. Parlament może być – w opinii Znamierowskiego – władcą despotycznym i równie niebezpiecznie wszechwładnym jak jednostka. Powiadają nawet niektórzy, że ciało zbiorowe, jako reprezentacja ludu, z natury rzeczy może rozporządzać tym ludem bez ograniczeń, tak jak jednostka sama sobą. Czy ciało zbiorowe ma takie domniemane prawo naturalne, w to można wątpić. Niewątpliwe jest natomiast to, że ma, podobnie jak despota, faktyczną możliwość stanowienia w takim zakresie, w jakim ma możliwość wymusić posłuch. Normodawca parlamentarny może zagrażać bezpieczeństwu prawnemu nie mniej niż monarcha nieograniczony¹³.

cyjnych w Poznaniu. Zeszyt II. Referaty zgłoszone na Kongres, Warszawa 1929, s. 5–560.

⁸ Tamże, s. 1227. Por. K. Birgfellner, *Rola i działalność sądów administracyjnych*, [w:] *Pierwszy Polski Kongres Nauk Administracyjnych w Poznaniu. Zeszyt II. Referaty zgłoszone na Kongres*, Warszawa 1929, s. 358.

⁹ Np. W. Nałęcz, *Orzecznictwo Najwyższego Trybunału Administracyjnego w sprawach szkolnych, społeczno-oświatowych, urzędniczych i nauczycielskich*, Warszawa 1931, s. 3.

¹⁰ Por.: J. Litwin, *Drogi ujednoczenia wykładni prawa administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1965, nr 10, s. 472.

¹¹ Z. Brodecki, *Prawo europejskiej integracji*, Warszawa 2000, s. 115; R. Dworkin, *Law`s Empire*, London 1986, s. 407.

¹² Zob. *Prawne instrumenty oddziaływania na gospodarkę*, red. A. Powałowski, Warszawa 2016.

¹³ Cz. Znamierowski, *Elita, ustrój, demokracja. Pisma wybrane*, Warszawa 2001, s. 115. Por. P. Winczorek,

Podstawowe znaczenie w zakresie tworzenia (stanowienia) prawa dla działalności gospodarczej mają rozwiązania konstytucyjne, w tym zwłaszcza normy kształtujące podwaliny ustroju gospodarczego (ładu gospodarczego). Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej przyjmuje, że *społeczna gospodarka rynkowa* oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴.

Integralnym elementem ładu gospodarczego (systemu gospodarczego) – jak zasadnie stwierdza Banasiński – są także te regulacje, których treścią jest porządkowanie gospodarki przez państwo w imię realizacji celów publicznych (ważny interes publiczny). Już z samej swobody umów i wolności zrzeszania się wynika niebezpieczeństwo dominacji władzy rynkowej, grożące zachwianiem mechanizmu konkurencji, leżącego u podstaw skutecznie funkcjonującego rynku. System gospodarczy ukierunkowany, jak zaznacza autor, wyłącznie na zachowanie autonomii obywateli na rynku, nie gwarantuje ani realizacji wielu celów społecznych i gospodarczych przez państwo, ani też zachowania mechanizmu konkurencji. Koniecznym dopełnieniem prywatnej autonomii jednostek w sferze gospodarczej i zarazem swobodnego, rynkowego mechanizmu koordynacji ich działań jest – zasadnie zdaniem Cezarego Banasińskiego – regulacja administracyjnoprawna, ukierunkowana na realizację celów określanych każdorazowo w danym czasie i w konkretnych warunkach przez państwo¹⁵.

W świetle poglądów Trybunału Konstytucyjnego 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

Dyskusja wokół podstawowych zasad ustroju RP w Komisji Konstytucyjnej Zgromadzenia Narodowego, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1995, z. 2, s. 11; H. Zięba-Załucka, *Władza ustawodawcza, wykonawcza i sądownicza w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej*, Warszawa 2002; 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. Trzciniński i A. Jankiewicz, Warszawa 1996, s. 383.

¹⁴ Art. 20 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 78, poz. 483, sprost. Dz.U. z 2001 r. Nr 28, poz. 319 z późn. zm.), nazywanej dalej: Konstytucją RP, Konstytucją.

¹⁵ C. Banasiński, *Prawo administracyjne gospodarcze*, [w:] *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowska, Warszawa 2015, s. 19. Por. L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, z. 2, s. 191.

z podmiotami z sektora prywatnego (w stosunkach zewnętrznych z punktu widzenia instytucji publicznych) działały w formach i na zasadach rynkowych¹⁶.

Ujęcie społecznej gospodarki rynkowej znajduje odzwierciedlenie w wielu judykatach. Negatywny ustawodawca np. wyjaśnia 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 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, zaś pojęcie „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 rynkowej¹⁷.

¹⁶ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 16 października 2014 r., SK 20/12, OTK ZU 2014, nr 9, poz. 102. Por. K. Kiczka, *Konstytucjonalizacja publicznego...*, s. 121. Por. W. Łączkowski, *Uwagi do aktualnych wydarzeń wokół polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 51.

¹⁷ Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 30 stycznia 2001 r., K. 17/00, OTK ZU 2001, nr 1, poz. 4.

Jak wielokrotnie stwierdza doktryna, pierwszym z wymienianych w art. 20 Konstytucji członów – społecznej gospodarki rynkowej – jest wolność działalności gospodarczej¹⁸. Literatura przedmiotu od dawna zwraca uwagę na to, że „[...] 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 [...]”¹⁹. Wspomniana wolność zwerbalizowana w tekście Konstytucji nie ma charakteru absolutnego gdyż ograniczenie wolności działalności gospodarczej jest dopuszczalne tylko w drodze ustawy i tylko ze względu na ważny interes publiczny (nadrzędny interes publiczny)²⁰.

Analiza praktyki przejawów ograniczania wolności działalności gospodarczej ilustruje szczegółowe zagadnienia prawne, jakie wiążą się z rolą orzecznictwa konstytucyjnego w stosunku do kształtowania uprawnień i obowiązków przedsiębiorców – za pośrednictwem norm generalnych i abstrakcyjnych – w społecznej gospodarce rynkowej. 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 dojsz

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; B. Adamiak, *Refleksje na temat dopuszczalności postępowania administracyjnego*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 2015, nr 5, s. 9.

¹⁸ Np. 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 Trzcinińskiego*, Wrocław 2007; J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej w Rzeczypospolitej Polskiej*, Szczecin 2009; *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej*, red. W. Sz wajdler, 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; I. Kawka, *Gospodarcza działalność usługowa w prawie polskim w świetle unijnych swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług*, Warszawa 2015.

¹⁹ S. Rosmarin, *Prawo podatkowe a prawo prywatne w świetle wykładni prawa*, Lwów 1939, s. 197–198.

²⁰ Zob. K. Kiczka, *Uwagi o wolności działalności gospodarczej*, [w:] *Księga Jubileuszowa Prof. dr hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 229–243. Por. J. Chmielewski, *Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 2015.

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”.

Istnieje różnica między ograniczeniami działalności gospodarczej 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”²¹.

Powyższe opinie naukowe i praktyka orzecznicza pozwalają stwierdzić, że w społecznej gospodarce rynkowej stanowienie prawa w obszarze działalności gospodarczej jest konstytucyjnie uformowanym zadaniem właściwych organów normodawczych w celu ochrony ważnego interesu publicznego. Legislatywa podlega w szczególności kontroli Trybunału Konstytucyjnego, który bada, czy wprowadzane ograniczenia wolności działalności gospodarczej zostały ustanowione zgodnie z właściwymi wymogami przewidzianymi w ustawie zasadniczej.

3. Stosowanie prawa w społecznej gospodarce rynkowej

Zadaniem sądu jest przede wszystkim – w opinii Czesława Znamierowskiego – rozstrzygnięcie sporu. Spór między dwiema osobami czy dwiema stronami zachodzi wtedy, gdy różnie rozumieją i chcą rozumieć tę jedną, wspólną sytuację, w którą są uwikłane. Sąd jest właśnie czynnikiem, który spór likwiduje przez to, iż wyjaśnia stronom i ustala, jaka jest naprawdę ta sytuacja, co do której mają wątpliwość. Jest więc sąd ze swej kompetencji odkrywcą prawdy. W tym zawód sędziego – jak pisze dalej Znamierowski – podobny jest do zawodu uczonego. Szczególnie podobne jest zadanie sądu do zadania historyka i w poszukiwaniu prawdy podobne są tu i tam metody badania. Winna też być podobna bezstronna

²¹ Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 r., K. 10/97, OTK ZU 1998, nr 3, poz. 29, s. 163. Por. wyrok TK z dnia 5 marca 2001 r., P. 11/00, OTK ZU 2001, nr 2, poz. 33; wyrok TK z dnia 10 kwietnia 2001 r., U. 7/00, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 56; wyrok TK z dnia 26 czerwca 2001 r., U. 6/00, OTK ZU 2001, nr 5, poz. 122; wyrok TK z dnia 20 lutego 2001 r., P. 2/00, OTK ZU 2001, Nr 2, poz. 32; wyrok TK z dnia 11 grudnia 2001 r., SK 16/00, OTK ZU 2001, nr 8, poz. 257; wyrok TK z dnia 3 kwietnia 2001 r., K. 32/99, OTK ZU 2001, nr 3, poz. 53.

postawa badawcza. Ta postawa daje sędziemu i sądowi pozycję wysoko wzniesioną ponad poziom życia, choć ich zadaniem praktycznym jest szukać prawd aktualnych i doniosłych właśnie dla bieżącego życia²². Orzeczenia sądowe – według Kamila Stefki – mogą mieć różne znaczenie. Autor uwypukla, że orzeczenia sądowe mogą stwierdzać istnienie prawa zwyczajowego, mogą mieć znaczenie dla interpretacji ustaw oraz orzeczenia sądowe mogą mieć moc źródła prawa²³.

W obszarze działalności gospodarczej władza sądownicza jest realizowana zasadniczo – na płaszczyźnie stosowania prawa – przez sądownictwo powszechne oraz sądownictwo administracyjne. Działalność Sądu Najwyższego należy oceniać przede wszystkim z punktu widzenia jego funkcji ustrojowych. Jest 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 i innych środków odwoławczych oraz podejmowania uchwał rozstrzygających zagadnienia prawne. Do ustrojowych funkcji Sądu Najwyższego należy ponadto rozpoznawanie protestów wyborczych, stwierdzanie ważności wyborów do Sejmu i Senatu, do Parlamentu Europejskiego, a także wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej oraz ważności referendum ogólnokrajowego i referendum konstytucyjnego. Dodatkowo, Sąd Najwyższy opiniuje projekty ustaw i innych aktów normatywnych, na podstawie których orzekają i funkcjonują sądy, oraz innych ustaw w tym zakresie, w którym uzna to za celowe. Każdy z tych obszarów aktywności Sądu Najwyższego stanowi odrębną perspektywę oceny jego działalności. Podstawowym zadaniem Sądu Najwyższego jest realizacja funkcji orzeczniczej. W tym kontekście – w 2015 r. – odnotowano nieznaczny wzrost liczby spraw. Łącznie do Sądu Najwyższego wpłynęło ich 11 214 (w 2014 r. – 11 065). Przeważały skargi kasacyjne i kasacje – 7971 (w 2014 r. – 7886), z czego 3662 wniesiono do Izby Cywilnej (w 2014 r. – 4008), 2519 – do Izby Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych (w 2014 r. – 2174), 1778 – do Izby Karnej (w 2014 r. – 1694), a 12 do Izby Wojskowej (w 2014 r. – 10). Łącznie wpłynęły także 173 zagadnienia prawne (w 2014 r. – 166) oraz 1057 zażaleń (w 2014 r. – 1121). Na pozostałe sprawy składały się: apelacje od orzeczeń wojskowych sądów okręgowych, skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia, sprawy z zakresu ochrony konkurencji i konsumentów, skargi na przewlekłość postępowania, skargi o wznowienie, wnioski o przekazanie sprawy innemu sądowi, sprawy o ułaskawienie oraz wnioski incydentalne, a także sprawy dyscyplinarne. W tej ostatniej grupie spraw, Sąd Najwyższy rozstrzygał w przedmiocie odpowiedzialności dyscyplinarnej sędziów (82 sprawy) oraz pozostałych grup zawodowych: adwokatów, radców prawnych, notariuszy, prokuratorów oraz

²² Cz. Znamierowski, *Elita, ustrój, demokracja. Pisma wybrane*, Warszawa 2001, s. 136.

²³ K. Stefko, *Wstęp do nauk prawnych. Na podstawie wykładów uniwersyteckich Rektora Kamila Stefki*, Wrocław 1949, s. 90.

lekarzy (76 spraw). Ogółem w 2015 r. Sąd Najwyższy rozpoznał 10 502 sprawy (w 2014 r. – 10 546), w tym m.in. 7554 skarg kasacyjnych i kasacji (w 2014 r. – 7329), 1022 zażalenia (w 2014 r. – 1098) oraz 154 kwestie prawne (w 2014 r. – 202)²⁴.

Analizując judykaty SN, co do uchwał składów powiększonych, w pierwszej kolejności wypada zwrócić uwagę na uchwałę, w której stwierdzono, że „tytułem do podlegania ubezpieczeniom społecznym przez członka zarządu spółki akcyjnej, który zawarł z tą spółką umowę o świadczenie usług w zakresie zarządzania w ramach prowadzonej przez siebie pozarolniczej działalności gospodarczej, jest umowa o świadczenie usług”. Uchwale tej nadano moc zasady prawnej oraz – co szczególnie istotne – zastrzeżono, że przedstawiona w niej wykładnia wiąże od dnia podjęcia uchwały. Uchwała zapadła w sprawie, w której płatnik składek (spółka akcyjna) wystąpił do organu rentowego z wnioskiem o wydanie pisemnej interpretacji przepisów prawa ubezpieczeń społecznych odnoszących się do oskładkowania przychodów uzyskiwanych przez członków zarządu tej spółki z tytułu wykonywania na rzecz spółki czynności menedżerskich w oparciu o umowy o świadczenie usług zarządzania zawierane w ramach działalności gospodarczej prowadzonej przez menedżerów. Spółka – w przeciwieństwie do organu rentowego – prezentowała stanowisko, że w takiej sytuacji tytułem podlegania ubezpieczeniom społecznym przez członka jej zarządu jest prowadzenie działalności pozarolniczej (art. 6 ust. 1 pkt 5 ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych; dalej o s.u.s.) a nie umowa o świadczenie usług (art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o s.u.s.). Tego poglądu nie podzielił sąd apelacyjny i prawomocnie oddalił odwołanie spółki od decyzji organu rentowego uznającej stanowisko płatnika za nieprawidłowe. Zwykły skład Sądu Najwyższego, który rozpoznawał skargę kasacyjną spółki wniesioną od wyroku sądu drugiej instancji stwierdził, że w orzecznictwie SN i sądów powszechnych istnieją rozbieżności w kwestii ustalenia właściwego tytułu podlegania ubezpieczeniom społecznym przez menedżerów spółek kapitałowych świadczących usługi zarządcze na podstawie umów cywilnoprawnych (kontraktów menedżerskich) i dlatego zwrócił się ze stosownym pytaniem do powiększonego składu Sądu Najwyższego. Powiększony skład Sądu Najwyższego, przesądzając, że w takim przypadku tytułem do podlegania ubezpieczeniom społecznym jest umowa o świadczenie usług zawarta między członkiem zarządu a spółką kapitałową, nie zaś prowadzona przez menedżera działalność gospodarcza, wyszedł z ogólnego założenia, iż kontrakt menedżerski (będący umową cywilnoprawną) nie może przekazywać członkom zarządu spółek kapitałowych uprawnień do zarządzania spółką. Taki kontrakt ma jedynie znaczenie w sferze ustalenia wynagrodzenia za wykonywanie funkcji w zarządzie, a także obowiązków dotyczących zarządzania spółką, zakazów konkurencji oraz podejmowania innej działalności (akcesoryjnych wobec regulacji prawa spółek). Zważywszy, że przedmiotem umów o zarządzanie jest wyznaczenie praw i obo-

²⁴ Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2015, Warszawa 2016, s. 4–5.

wiązków dotyczących procesu zarządzania, a więc przekazanie innemu podmiotowi uprawnień i obowiązków związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej podmiotu zarządzanego, z takich umów o zarządzanie należy wyłączyć cywilnoprawne umowy o zatrudnienie członków zarządów spółek kapitałowych, gdyż ich prawa i obowiązki w zakresie prowadzenia spraw i reprezentacji spółki wynikają z powołania tych osób w skład zarządu i przyznania im mandatu do pełnienia tych funkcji. W przypadku piastunów organów osób prawnych (a więc również członków zarządu spółek kapitałowych) nie można mówić o działaniu „we własnym imieniu”, co wyklucza ich z grona przedsiębiorców. Ponadto w odniesieniu do piastunów tych organów brakuje podstawy do przypisywania im ponoszenia ryzyka związanego z działalnością. Działalność menedżera nie ma przymiotu samodzielności, skoro działa on w ramach struktury organizacyjnej zarządzanej spółki, w istocie nie ponosi kosztów swojej działalności, a jego wynagrodzenie nie jest uzależnione od ekonomicznego ryzyka podmiotu zarządzanego. Menedżer działa w imieniu i na rzecz zarządzanej spółki, a więc właściwie bez ryzyka co do popytu, konkurencji, czy ostatecznego rezultatu własnego przedsiębiorstwa. Powyższe oznacza, że przedmiotem działalności gospodarczej może być zarządzanie, ale skoro mandat do pełnienia funkcji w spółce wynika z aktu powołania menedżera w skład zarządu, to w tak określonym przedmiocie usług (zarządzaniu), nie mieści się umowa (kontrakt menedżerski) zawarta przez członka zarządu spółki kapitałowej z tą spółką. Te same uwagi dotyczą również zachowania usługobiorcy, który wykonuje na rzecz spółki usługi zarządzania na podstawie umowy o świadczenie usług na warunkach zlecenia. Także i w tym przypadku wprost nie można przyjąć, że uprawnienia do zarządzania spółką wynikają z treści tej umowy, bo jej zawarcie nie powoduje przeniesienia na osobę zarządzającą (menedżera) uprawnień do samodzielnego podejmowania czynności faktycznych i prawnych dotyczących zarządzania przedsiębiorstwem. W takiej sytuacji, prawa i obowiązki członków zarządów spółek kapitałowych w zakresie prowadzenia spraw i reprezentacji spółki wynikają z ich powołania w skład zarządu i przyznania mandatu do pełnienia tych funkcji (z aktu korporacyjnego). Niemniej, skoro umowa o świadczenie usług najbardziej odpowiada faktycznym czynnościom wykonywanym przez usługobiorcę na rzecz spółki kapitałowej, to właśnie ta umowa, a nie prowadzenie pozarolniczej działalności gospodarczej przez członka zarządu spółki, stanowi tytuł do podlegania ubezpieczeniom społecznym (art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o s.u.s.). Sąd Najwyższy zajął stanowisko, że niejasności prawne w tym zakresie powinny być rozwiązane przez ustawodawcę w sposób zbliżony do regulacji z art. 6 ust. 1 pkt 22 ustawy o s.u.s. (na mocy tego przepisu członkowie rad nadzorczych pobierający wynagrodzenie z racji pełnienia tej funkcji zostali objęci wprost obowiązkiem ubezpieczeń społecznych). Przyjęcie odmiennego założenia – z powołaniem się na brak wyraźnej regulacji ustawowej – co prowadziłoby do wyłączenia menedżerów (w ogóle) z obowiązku podlegania ubezpieczeniom społecznym – w ocenie Sądu

Najwyższego – nie zasługuje na aprobatę. Skoro więc wykonywanie przez członka zarządu spółki kapitałowej kontraktu menedżerskiego nie mieści się w przedmiocie zarejestrowanej przez niego działalności gospodarczej („zarządzaniu”), bowiem zawarta przez niego ze spółką umowa nie może być potraktowana jako umowa o zarządzanie, należy przyjąć, że tytułem ubezpieczeń społecznych takiej osoby jest wykonywanie umowy o świadczenie usług na rzecz i w imieniu spółki, do której to umowy stosuje się przepisy dotyczące zlecenia. Dlatego menedżer, bez względu na nazwę umowy, jaka łączy go ze spółką, jest objęty zakresem przedmiotowym art. 6 ust. 1 pkt 4 ustawy o s.u.s. i na tej podstawie podlega ubezpieczeniom społecznym. Wyjaśniając motywy, dla których uchwale nadano moc zasady prawnej od dnia jej podjęcia, Sąd Najwyższy wywiódł, że – wobec dotychczas rozbieżnego orzecznictwa – chodzi o uniknięcie komplikacji, które mogłyby nastąpić na skutek powoływania się na wykładnię prawa przedstawioną w uchwale, przy ewentualnym wnoszeniu skarg o wznowienie postępowań sądowych zakończonych prawomocnymi orzeczeniami opartymi na odmiennej interpretacji (III UZP 2/15)²⁵.

Sąd Najwyższy w 2015 r. kilkakrotnie wypowiedział się na temat zasad i warunków nabywania akcji pracowniczych. W jednym z wyroków stwierdzono, że z treści art. 38b ust. 1 ustawy z 1996 r. o komercjalizacji i prywatyzacji wynika, iż uprawnieni pracownicy spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, w przypadkach wskazanych w tym przepisie, zachowują prawo do nieodpłatnego nabycia akcji Skarbu Państwa, w tym także akcji w nowo powstałym podmiocie (które aktualizuje się w momencie ich zbycia). Uprawnienie do nieodpłatnego nabycia akcji dotyczy zatem nie tylko akcji Skarbu Państwa w spółce powstałej w wyniku komercjalizacji, ale też akcji Skarbu Państwa objętych w nowo powstałym podmiocie na skutek zdarzeń wskazanych w art. 38b ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji. W konsekwencji, na podstawie tej ustawy, prawo uprawnionych pracowników do nieodpłatnego nabycia akcji dotyczy: najpierw akcji spółki, których właścicielem stał się Skarb Państwa w wyniku komercjalizacji, później także akcji innej spółki, które objął Skarb Państwa w wyniku połączenia spółki powstałej w wyniku komercjalizacji z inną spółką, podziału tej spółki, jej przekształcenia lub wniesienia przez Skarb Państwa jej akcji do innej spółki (I PK 160/14). W kolejnym orzeczeniu Sąd Najwyższy podkreślił ponadto, że uprawnienia pracowników do nieodpłatnego nabycia akcji Skarbu Państwa są pierwotnie wywodzone z akcji spółki powstałej w wyniku komercjalizacji, a następnie idą w ślad za obejmowanymi przez Skarb Państwa akcjami w spółkach przekształconych w sposób opisany w art. 38b ust. 1 ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji (I PK 161/14). Wyraził także pogląd, że nie narusza zasady niedyskryminowania (art. 112 oraz 113 k.p.) wobec byłego pracownika, który nabył prawo do akcji z mocy

²⁵ Informacja o działalności Sądu Najwyższego w roku 2015, Warszawa 2016, s. 79–81.

prawa, przyznanie przez spółkę prawa do akcji pracownikom, którzy nie nabyli tego prawa na podstawie ustawy (I PK 240/14)²⁶.

Na gruncie orzecznictwa SN w 2015 r. należy zwrócić uwagę na stanowisko Sądu Najwyższego, wynikające z postanowienia, w którym przyjęto, że sprawa o wydanie interpretacji w trybie art. 10 ust. 1 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej jest sprawą o prawa majątkowe w rozumieniu art. 3982 § 1 k.p.c. zaś ocena, czy jest taką sprawą o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego powinna być dokonana na podstawie treści wniosku przedsiębiorcy występującego o interpretację (II UZ 1/15). W kontekście tego stanowiska warto przytoczyć postanowienia Sądu Najwyższego II UZ 18/15 oraz II UZ 24/15. W pierwszym z nich Sąd Najwyższy uznał, że sprawa o wydanie zaświadczenia o podleganiu właściwemu ustawodawstwu w zakresie ubezpieczeń społecznych (wydanie zaświadczenia na formularzu A1), jako mająca wymiar majątkowy, przekładający się na wysokość należnych składek na obowiązkowe ubezpieczenie emerytalno-rentowe, jest sprawą o prawa majątkowe w rozumieniu art. 368 § 2 k.p.c., co uzasadniało wezwanie składającego apelację do określenia wartości przedmiotu zaskarżenia, w drugim zaś przyjęto, że sprawa o wydanie zaświadczenia dotyczącego ustawodawstwa polskiego jako właściwego do objęcia pracownika ubezpieczeniem społecznym jest sprawą o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego w rozumieniu art. 3982 § 1 zdanie drugie k.p.c., stąd nie ma podstaw do wzywania skarżącego o stosowne uzupełnienie apelacji. W tej samej materii trzeba też wspomnieć o stanowisku zawartym w innym postanowieniu (rozstrzygającym zażalenie w sprawie tych samych podmiotów). W uzasadnieniu zwrócono uwagę, że zgodnie z art. 1261 § 1 k.p.c., w każdym piśmie należy podać wartość przedmiotu sporu lub zaskarżenia, jeżeli od tej wartości zależy właściwość rzeczowa sądu, wysokość opłaty lub dopuszczalność środka odwoławczego, a przedmiotem sprawy nie jest oznaczona kwota pieniężna. Obowiązek ten nie jest więc wymagany odnośnie do apelacji, która może uzyskać prawidłowy bieg bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia. Sąd Najwyższy zwrócił też uwagę, że każda sprawa o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia społecznego jest sprawą o prawo majątkowe, gdyż żądanie zmierza do realizacji prawa mającego bezpośredni wpływ na stosunki majątkowe ubezpieczonego, jednakże ustawodawca pomija wartość przedmiotu spraw o objęcie obowiązkiem ubezpieczenia tylko w razie dopuszczalności wniesienia skargi kasacyjnej, wskazując w art. 3982 § 1 zdanie drugie k.p.c., iż skarga w tych sprawach jest zawsze dopuszczalna, bez względu na wartość przedmiotu zaskarżenia (II UZ 34/15). Warto dodać, że ta rozbieżność motywów nie dotyczy wydanych przez Sąd Najwyższy orzeczeń (we wszystkich tych sprawach uwzględniono zażalenie skarżących, uchylając postanowienia Sądu Apelacyjnego odrzucające apelacje)²⁷.

²⁶ Tamże, s. 106–107.

²⁷ Tamże, s. 130–131.

Problematyki kryteriów kwalifikacji zachowania przedsiębiorcy jako praktyki naruszającej zbiorowe interesy konsumenta oraz wymiaru kary pieniężnej nakładanej na przedsiębiorcę stosującego takie praktyki dotyczy wyrok, w którym stwierdzono, że wykładnia pojęcia „dobre obyczaje” na gruncie ustawy z dnia 23 sierpnia 2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym, musi uwzględniać „ducha” regulacji unijnej, z wykorzystaniem kryterium „profesjonalnej staranności”, o którym mowa w dyrektywie 2005/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 maja 2005 r. dotyczącej nieuczciwych praktyk handlowych stosowanych przez przedsiębiorstwa wobec konsumentów na rynku wewnętrznym. W tym kontekście należy przyjąć, że każdy konsument składający reklamację działa w zaufaniu do przedsiębiorcy (profesjonalisty) oraz nawet przeciętny konsument – odpowiadający modelowemu wzorcowi określone w art. 2 pkt 8 ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym – na skutek określonego zachowania przedsiębiorcy może zostać wprowadzony w błąd odnośnie do przysługujących mu uprawnień z tytułu reklamacji. Co do dyrektyw wymiaru kary pieniężnej wobec przedsiębiorcy stosującego nieuczciwe praktyki rynkowe, Sąd Najwyższy wyraził pogląd, że sąd ochrony konkurencji i konsumentów nie może poprzestać na procentowej analizie relacji między wymierzoną karą a przychodami przedsiębiorcy, gdyż nie tylko ona decyduje o represyjności nakładanej kary (III SK 24/14). W roku sprawozdawczym zapadło kilka orzeczeń odnoszących się do problematyki regulacji rynku energetycznego. I tak, w jednym z wyroków Sąd Najwyższy potwierdził regułę, według której Prezes URE na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 6 Prawa energetycznego może samodzielnie ustalać i oceniać, czy przedsiębiorstwo energetyczne stosuje taryfę zgodnie z określonymi w niej warunkami. Jednocześnie Sąd Najwyższy przyjął, że bonifikata za niedotrzymanie parametrów jakościowych energii ma inny charakter niż bonifikata z tytułu niedostarczania energii (z powodu przerw w jej dostawie) (III SK 28/14). Kwestii nakładania przez organ regulacyjny kar pieniężnych w przypadku niewykonania przez przedsiębiorstwo energetyczne obowiązku stwierdzonego w decyzji Prezesa URE, ale niewynikającego bezpośrednio z przepisu prawa, dotyczy wyrok, w którym stwierdzono, że niedokonywanie przecinek drzew i krzewów w sposób przewidziany w standardach akceptowanych na rynku energetycznym, może uzasadniać nałożenie przez Prezesa URE kary pieniężnej na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 10 Prawa energetycznego (III SK 29/14). W 2015 r. Sąd Najwyższy wydał również kilka orzeczeń z zakresu ochrony rynku usług telekomunikacyjnych, spośród których należy wymienić wyrok, w którym przyjęto, że Prezes UKE na podstawie art. 29 Prawa telekomunikacyjnego może ingerować w treść umowy o dostępie telekomunikacyjnym, zawartej na podstawie oferty ramowej. Skoro zaś Prezes UKE działa w interesie publicznym, kierując się przesłankami wymienionymi w powołanym przepisie, to może zmienić umowę o dostępie telekomunikacyjnym zarówno w ten sposób, że zmodyfikuje – względem oferty ramowej – układ praw i obowiązków stron, jak i w sposób

polegający na tym, że wprowadzi do umowy takie rozwiązania, które nie zostały przewidziane w ofercie ramowej (III SK 27/14). Problematyki związanej z koniecznością ponownego przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego dotyczyły 2 wyroki: III SK 8/14 i III SK 50/14. W pierwszym z nich przyjęto, że nie zachodzi potrzeba ponownego przeprowadzenia postępowania konsultacyjnego, gdy strony postępowania w sprawie wydania decyzji zmieniającej umowę zajmowały rozbieżne stanowiska w kwestii sposobu uregulowania konkretnego obowiązku, a w postępowaniu konsultacyjnym Prezes UKE zmienił projekt decyzji przez uwzględnienie zgłoszonego w toku konsultacji stanowiska tylko jednej ze stron. W drugim z powołanych orzeczeń stwierdzono z kolei, że ponowne przeprowadzenie postępowania konsultacyjnego na poziomie krajowym i unijnym nie jest konieczne, gdy Prezes UKE zniósł (po zakończeniu konsultacji) obowiązek, który nie wpływa na stosunki handlowe między państwami członkowskimi i który nie mógł być z przyczyn obiektywnych zrealizowany przez przedsiębiorcę telekomunikacyjnego posiadającego znaczącą pozycję rynkową. Kilka orzeczeń, jakie Sąd Najwyższy w roku sprawozdawczym wydał w sprawach „regulacyjnych”, odnosiło się do problematyki proceduralnej. W szczególności Sąd Najwyższy uznał, że Prezes UKE nie może uchylić się od wydania decyzji rozstrzygającej spór między przedsiębiorcami telekomunikacyjnymi (jeśli taki spór został poddany pod rozstrzygnięcie tego organu), z powołaniem się na trudności w gromadzeniu materiału dowodowego koniecznego dla rozstrzygnięcia sprawy (III SZ 3/15 i III SZ 5/15)²⁸.

Sądy administracyjne kontrolują zwłaszcza działalności organów administracji gospodarczej. W 2015 r. do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 77 012 skarg na akty i czynności oraz 6517 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie postępowania. Ogółem z wpływu sądy miały do rozpatrzenia 83 529 skarg. W porównaniu z 2014 r. wpływ skarg zmniejszył się o 633 sprawy, co stanowi 0,76% ogółu wpływu. Z poprzedniego okresu pozostały 29 304 skargi na akty i czynności oraz 1687 skarg na bezczynność organów i przewlekłe prowadzenie przez nie postępowania. Łącznie z poprzedniego okresu wojewódzkie sądy administracyjne miały do rozpatrzenia 30 991 spraw, co w połączeniu z wpływem (83 529 skarg) dawało do rozpatrzenia 114 520 spraw. Jest to o 2289 (2,04%) skarg więcej niż w 2014 r. Najwięcej skarg wpływa do WSA w Warszawie. W 2015 r. do tego sądu wpłynęło 27 736 skarg, co stanowi 33,21% ogółu wpływu do wojewódzkich sądów administracyjnych. Do WSA w Gliwicach wpłynęło 6747 skarg, do WSA w Poznaniu – 6332 skargi, do WSA w Krakowie – 5745 skarg, a do WSA we Wrocławiu – 5554 skargi. Podobnie jak w 2014 r. najmniej skarg wpłynęło do WSA w Opolu – 1314, Gorzowie Wielkopolskim – 1707, Kielcach – 2087, Białymstoku – 2313 oraz Olsztynie – 2397. Najwięcej skarg wniosły osoby

²⁸ Tamże, s. 136–137.

fizyczne – 57 643. Osoby prawne wniosły 26 819 skarg, organizacje społeczne – 1231, prokurator – 680, a Rzecznik Praw Obywatelskich – 16²⁹.

W 2015 r. do Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) wpłynęły 18 634 skargi kasacyjne oraz 113 skarg o wznowienie postępowania. Z poprzedniego okresu pozostały do rozpatrzenia 22 064 skargi oraz 30 skarg o wznowienie postępowania. Ogółem NSA miał do rozpatrzenia 40 841 skarg kasacyjnych. W 2015 r. ogółem rozpoznano 14 892 skargi kasacyjne, z czego na rozprawie – 12 644 skargi, tj. 84,9% ogółu skarg załatwionych, a na posiedzeniu niejawnym – 2248 spraw, tj. 15,1%. W 3461 przypadkach NSA uwzględnił skargę kasacyjną (23,24%), 9917 skarg kasacyjnych oddalił (66,59%), a 1514 załatwił w inny sposób (10,17%)³⁰.

Analiza materiału źródłowego wykazuje, że sądy administracyjne kontrolowały stosowanie prawa przez organy administracji gospodarczej w różnych dziedzinach. Zagadnienia związane z klasyfikacją taryfową mają zasadnicze znaczenie dla naliczenia należności celnych, stąd kwestia przypisania określonych towarów do właściwego kodu taryfy celnej (oraz w konsekwencji określonej stawki celnej) przewijała się w sprawach zarejestrowanych w Izbie Gospodarczej w 2015 r. pod kilkoma symbolami: 6300 (Weryfikacja zgłoszeń celnych co do wartości celnej towaru, pochodzenia, klasyfikacji taryfowej; wymiar należności celnych), 6301 (Wiążąca informacja taryfowa), 6302 (Kontyngenty taryfowe, pozwolenia, cła antidumpingowe i inne ograniczenia w obrocie towarowym z zagranicą) i 6305 (Zwrot należności celnych). Spośród wymienionych grup spraw najliczniejsze – podobnie jak w 2014 r. – były te, które dotyczyły klasyfikacji taryfowej towarów określanych przez importerów jako dekoracje/artykuły bożonarodzeniowe i dekoracje/artykuły wielkanocne. W poszczególnych sprawach NSA akceptował stanowisko wyrażane przez organy celne, że w przypadku niektórych zgłaszanych towarów (np. stroików wykonanych ze sztucznych kwiatów poinsejii) ich opis przemawia za uznaniem ich za kwiaty sztuczne klasyfikowane według reguły 1ORINS do pozycji 6702 (obejmującej „kwiaty sztuczne, liście i owoce oraz ich części; artykuły wykonane ze sztucznych kwiatów, liści lub owoców”), niektórych zaś (np. figurek kur i kogutów, wykonanych z tworzywa sztucznego i piór) – za towary klasyfikowane według reguły 3b ORINS do pozycji 3926 (obejmującej „pozostałe artykuły z tworzyw sztucznych oraz artykuły z pozostałych materiałów objętych pozycjami od 3901 do 3914”). Przedmiotowe towary nie mogły być natomiast uznane za artykuły świąteczne klasyfikowane do pozycji 9505 (obejmującej „artykuły świąteczne, karnawałowe lub inne rozrywkowe, włączając akcesoria do sztuk magicznych i żartów”), nie są to bowiem artykuły wyłącznie zaprojektowane, wyprodukowane i rozpoznawalne jako artykuły świąteczne ani

²⁹ Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku, Warszawa 2016, s. 16. Por. A. Gomułowicz, *Zasada aequitas a orzecznictwo podatkowe sądownictwa administracyjnego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 81.

³⁰ Tamże, s. 22.

nie zawierają żadnych symboli, napisów, ornamentów pozwalających na przypisanie ich do określonego święta³¹.

Sądownictwo administracyjne badało regulacje właściwe dla rynku kapitałowego. Zgodnie z art. 234a ust. 1 ustawy z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych³², na podmiot niedokonujący zawiadomienia, o którym mowa w art. 54 ust. 1 ustawy może zostać nałożona kara pieniężna w wysokości 500 000 zł. Ukształtowany w tym ostatnim przepisie obowiązek zawiadomienia Komisji Nadzoru Finansowego (KNF) o nabyciu lub objęciu akcji należy odnosić do zamiaru takiego nabycia. Za takim odczytaniem przepisu przemawia wykładnia systemowa, nakazująca wręcz uwzględnić treść pozostałych jednostek redakcyjnych art. 54, tzn. ust. 4 i 4a, odnoszących się do planowanego nabycia i związanego z tym prawa KNF do wyrażenia sprzeciwu lub wyznaczenia terminu, w którym nabycie lub objęcie akcji będzie mogło zostać dokonane. Przepis art. 54 ust. 4 u.f.i. stwarza po stronie KNF prawo decyzji, czy i kiedy akcje towarzystwa będą mogły zostać nabyte lub objęte przez podmiot zawiadamiający. Nie ma zatem podstaw do zaakceptowania stanowiska, że zgłoszenie do organu nadzoru zamiaru nabycia pakietu akcji w towarzystwie funduszy inwestycyjnych istnieje tylko wtedy, kiedy ów zamiar się zmaterializuje (wyrok z 15 kwietnia 2015 r., II GSK 450/14). Zgodnie z art. 172 ust. 1 ustawy z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi³³ na każdego, kto dokonuje manipulacji, o której mowa w art. 39 ust. 2 pkt 4 lit. b/ lub pkt 8, Komisja może, w drodze decyzji, nałożyć karę pieniężną do wysokości 200 000 zł lub karę pieniężną do wysokości dziesięciokrotności uzyskanej korzyści majątkowej albo obie te kary łącznie. Natomiast w ust. 2 postanowiono, że tej samej karze podlega, kto wchodzi w porozumienie mające na celu dokonanie manipulacji. Przepis art. 39 ust. 1 zakazuje manipulacji instrumentem finansowym, którą stanowi między innymi rozpowszechnianie za pomocą środków masowego przekazu, w tym Internetu, lub w inny sposób fałszywych lub nierzetelnych informacji albo pogłosek, które wprowadzają lub mogą wprowadzać w błąd w zakresie instrumentów finansowych: a) przez dziennikarza – jeżeli nie działał z zachowaniem należytej staranności zawodowej albo jeżeli uzyskał z rozpowszechniania takich informacji bezpośrednią lub pośrednią korzyść majątkową lub osobistą dla siebie lub innej osoby, nawet działając z zachowaniem tej staranności; b) przez inną osobę – jeżeli wiedziała lub przy dołożeniu należytej staranności mogła się dowiedzieć, że są to informacje nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd (ust. 2 pkt 4). Rozstrzygając zasadność kary na podstawie art. 172 ust. 2 w zw. z art. 39 ust. 2 pkt 4 lit. b/ ww. ustawy za publikację w „Gazecie Giełdy Parkiet”, w której przekazano nieprawdziwe informacje, które mogły wpłynąć,

³¹ Tamże, s. 86–87.

³² Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych (Dz.U. Nr 146, poz. 1546 z późn. zm.), dalej: u.f.i.

³³ Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (Dz.U. z 2010 r. Nr 211, poz. 1384 z późn. zm.), dalej: ustawa o obrocie.

i zresztą wpłynęły, na wysokość akcji spółki oraz na wielkość ich obrotu, NSA wskazał, że wprawdzie ww. ustawa nie definiuje pojęcia „porozumienie”, ale na gruncie przepisu art. 172 ust. 2 ww. ustawy dla istoty porozumienia nie jest istotne jego zawarcie, lecz wejście w takie porozumienie, o ile godzi ono w wartości chronione przepisami tej ustawy. Konstrukcja przyjęta w ustawie o obrocie jest zbliżona do konstrukcji porozumienia znanego na gruncie art. 4 pkt 5 lit. b/ ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów³⁴; przez porozumienie rozumie się także uzgodnienia dokonane w jakiegokolwiek formie przez dwóch lub więcej przedsiębiorców lub ich związki. Dla istoty porozumienia nie jest istotne osiągnięcie zamierzonego skutku. Wystarczająca jest możliwość wystąpienia takiego skutku. W świetle wyrażonego stanowiska dla bytu prawnego zagrożonego karą pieniężną uczestnictwa w porozumieniu, o którym mowa w art. 171 ust. 2 w zw. z art. 39 ust. 2 pkt 4 lit. b/ ustawy o obrocie, wystarczające jest więc dokonanie w jakiegokolwiek formie uzgodnionego działania dwóch lub więcej podmiotów, ukierunkowanego na rozpowszechnianie za pomocą środków masowego przekazu fałszywych lub nierzetelnych informacji albo pogłoszek, które wprowadzają lub mogą wprowadzać w błąd w zakresie instrumentów finansowych, jeżeli podmiot uczestniczący w takim porozumieniu przy dołożeniu należytej staranności mógł się dowiedzieć, że informacje te są nieprawdziwe lub wprowadzające w błąd (wyrok z dnia 15 kwietnia 2015 r., II GSK 449/14)³⁵.

W kwestii zezwoleń na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej NSA wskazał, że stosownie do treści art. 74 ust. 2 Prawa farmaceutycznego³⁶ wydanie zezwolenia w zakresie prowadzenia hurtowni farmaceutycznej następuje w formie decyzji administracyjnej podjętej przez Głównego Inspektora Farmaceutycznego. W myśl art. 75 ust. 2 pkt 6 i 7 ustawy do wniosku o udzielenie zezwolenia należy dołączyć opinię wojewódzkiego inspektora farmaceutycznego o przydatności lokalu przeznaczonego na hurtownię oraz opinię Państwowej Inspekcji Sanitarnej dotyczącą tego lokalu. Wskazane opinie odnoszą się do stanu technicznego i sanitarnego lokalu przeznaczonego na hurtownię farmaceutyczną. Oznacza to, że są to dokumenty, które wnioskodawca jest zobowiązany posiadać i załączyć do wniosku. O wydaniu decyzji decyduje właściwy organ po analizie całego materiału dowodowego i ustaleniu, że wnioskodawca spełnia wszystkie ustawowe wymogi dotyczące wydania zezwolenia na prowadzenie hurtowni farmaceutycznej (wyrok z dnia 26 lutego 2015 r., II GSK 2270/13)³⁷.

Władza sądownicza kontroluje stosowanie sankcji administracyjnych (kar pieniężnych) w związku z przestrzeganiem przez przedsiębiorców norm krajowych i unijnych. Z chwilą wejścia w życie przepisów art. 1 i 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 804/2007 z dnia 9 lipca 2007 r. ustanawiającego zakaz połowów

³⁴ Ustawa z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2015 r. poz. 184).

³⁵ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 108–109.

³⁶ Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.).

³⁷ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 109–110.

dorsza w Morzu Bałtyckim (podobszary 25–32, wody WE) przez statki pływające pod banderą Polski³⁸ wykorzystywanie indywidualnych zezwoleń na połów dorsza w 2007 r. zostało generalnie zakazane, bez potrzeby podejmowania indywidualnych, administracyjnych rozstrzygnięć w takich sprawach i niezależnie od tego, w jakim stopniu te indywidualne zezwolenia (kwoty połowowe) zostały zrealizowane. Indywidualne zezwolenia pozostały więc w mocy, jednakże korzystanie z nich po wejściu w życie rozporządzenia nr 804/2007 stanowi naruszenie prawa, tj. naruszenie wspomnianych przepisów tego rozporządzenia. W odniesieniu do nałożonych kar za nieprzestrzeganie przepisów ustawy o rybołówstwie NSA zaznaczył, że w rozstrzyganych sprawach organ nakładający karę działał w ramach określonych w art. 63 ust. 4 ww. ustawy wytycznych nakazujących różnicowanie kar pieniężnych stosownie do rodzaju naruszenia i jego społecznej szkodliwości. Za miarę społecznej szkodliwości działania rybaka łowiącego po wyczerpaniu ogólnej kwoty połowowej można bowiem uznać wartość ryby nielegalnie złowionej³⁹ (wyroki z dnia 22 lipca 2015 r., np.: II GSK 778/15, II GSK 779/15, II GSK 781/15, II GSK 782/15). W odniesieniu do rozstrzygnięć po wyroku TK z dnia 17 marca 2015 r., K 31/13 NSA wskazał, że § 2 pkt 22 rozporządzenia z dnia 21 kwietnia 2005 r., jakkolwiek dalej obowiązuje, to nie może być stosowany w tym zakresie, w którym określa wysokość dolnej granicy kary. Orzeczenie Trybunału oznacza, że obecnie organ wymierzający karę za określony delikt administracyjny może ją wymierzyć, stosując ustawowe kryterium szkodliwości naruszenia, o którym mowa w art. 63 ust. 4 ustawy o rybołówstwie, nie będąc związanym dolną granicą wysokości kary (wyrok z dnia 16 lipca 2015 r., II GSK 786/15)⁴⁰.

Kognicji sądów administracyjnych podlegają także sprawy związane z wykonywaniem przez przedsiębiorców działalności gospodarczej na podstawie publicznych uprawnień. W sprawach dotyczących cofnięcia rejestracji automatu do gier w orzecznictwie NSA był prezentowany pogląd, że art. 23a i art. 23b u.g.h.⁴¹ mają odpowiednie zastosowanie do eksploatacji automatów i automatów o niskich wygranych przez podmioty prowadzące na podstawie art. 129 ust. 1 ustawy, do czasu wygaśnięcia udzielonego zezwolenia, działalność w zakresie gier na automatach o niskich wygranych, natomiast w art. 11 ust. 1 ustawy z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych ustaw⁴² jest

³⁸ Dz. Urz. UE z 2007 r. Nr L 180, s. 3, art. 1, 2 i 3.

³⁹ NSA zaznaczył, że do rozpatrywanych spraw nie odnosi się wyrok TK z dnia 17 marca 2015 r., K 31/13, w którym Trybunał uznał § 2–§ 5 rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z dnia 21 kwietnia 2005 r. w sprawie wysokości kar pieniężnych za naruszenie przepisów o rybołówstwie, w zakresie, w jakim określają dolne granice kar pieniężnych, za niezgodne z art. 63 ust. 2 i 4 ustawy z dnia 19 lutego 2004 r. o rybołówstwie.

⁴⁰ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 112.

⁴¹ Ustawa z dnia 29 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. z 2015 r., poz. 612 ze zm., dalej: u.g.h.)

⁴² Ustawa z dnia 26 maja 2011 r. o zmianie ustawy o grach hazardowych oraz niektórych innych

mowa o „zachowaniu ważności do czasu cofnięcia zgodnie z art. 23b ust. 7 ustawy o grach hazardowych”. Z przepisu tego wynika, że naczelnik urzędu celnego, w drodze decyzji, cofa rejestrację przed jej wygaśnięciem, jeżeli zarejestrowane automat lub urządzenie do gier nie spełniają warunków określonych w ustawie. Realizacja wskazanej kompetencji nie może jednocześnie pomijać treści art. 23b ust. 1 przywołanej ustawy⁴³. W okolicznościach określonych w przepisie art. 23b ust. 1 u.g.h. organ jest więc zobowiązany do przeprowadzenia dowodu z badania sprawdzającego, co stanowi konieczny warunek wydania decyzji, o której mowa w art. 23a ust. 7. Zwłaszcza że, jak wynika z art. 23a ust. 3 wymienionej ustawy, naczelnik urzędu celnego rejestruje automaty i urządzenia do gier spełniające warunki określone w ustawie, również na podstawie opinii jednostki badającej upoważnionej do badań technicznych automatów i urządzeń do gier (wyroki w sprawach: II GSK 1043/13, II GSK 1327/13, II GSK 2198/13, II GSK 9/14, II GSK 1613/15, II GSK 2213/13)⁴⁴.

Judykaty NSA dotyczyły też absolutorium dla organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego. Zgodnie z art. 18 ust. 2 pkt 4 u.s.g.⁴⁵ rozpatrywanie sprawozdania z wykonania budżetu oraz podejmowanie uchwały w sprawie udzielenia bądź nieudzielenia organowi wykonawczemu gminy absolutorium z tego tytułu należy do wyłącznej właściwości rady gminy. Uchwała o nieudzieleniu absolutorium, zgodnie z art. 90 ust. 2 u.s.g., pod względem zgodności z prawem jest poddana kontroli regionalnej izby obrachunkowej, a pod względem szeroko rozumianej zasadności zostaje poddana kontroli wyborców, którzy głosując w referendum za odwołaniem lub przeciw odwołaniu wójta, tj. konkretnej osoby pełniącej tę funkcję, oceniają tę właśnie osobę i jednocześnie oceniają prawidłowość działania rady gminy odmawiającej udzielenia absolutorium. W procesie udzielenia absolutorium konieczne jest uzyskanie odpowiedzi, jak wygląda stan planowanych dochodów i wydatków budżetowych w stosunku do jego realizacji, jakie są przyczyny ewentualnych rozbieżności pomiędzy stanem założonym a rzeczywistym, a także czy winą za istnienie owych rozbieżności można obciążyć organ wykonujący budżet (wyrok z dnia 12 marca 2015 r., II GSK 231/14)⁴⁶.

Obserwacja praktyki sądowej potwierdza kontrolę stosowania prawa właściwego dla zamówień publicznych przynależnego do części publicznego prawa gospodarczego określanej mianem – prawa zarządu mieniem publicznym. W przepisie art. 18 ust. 1 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty

ustaw (Dz.U. Nr 134, poz. 779).

⁴³ Na pisemne żądanie naczelnika urzędu celnego, w przypadku uzasadnionego podejrzenia, że zarejestrowany automat lub urządzenie do gier nie spełnia warunków określonych w ustawie, podmiot eksploatujący ten automat lub urządzenie jest obowiązany poddać automat lub urządzenie badaniu sprawdzającemu.

⁴⁴ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 115.

⁴⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2015 r., poz. 1515 z późn. zm.)

⁴⁶ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 121.

budowlane lub usługi⁴⁷ ustawodawca przewidział obowiązek złożenia przez oferenta dokumentów dopiero w sytuacji, w której jego oferta została uznana za najkorzystniejszą. Oznacza to, że przy dokonywaniu czynności wyboru oferty najkorzystniejszej na zasadach określonych art. 17 ust. 1 ww. ustawy koncesjodawca nie dokonuje oceny dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu. Obowiązek złożenia dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału w postępowaniu, jak i weryfikacja tych dokumentów przez koncesjodawcę nie należą do etapu poprzedzającego wybór oferty najkorzystniejszej. Tym samym ocena, czy wybrany oferent należycie wypełnił swój obowiązek złożenia stosownych dokumentów i czy dokumenty te zostały przez koncesjodawcę prawidłowo zweryfikowane, nie podlega kontroli w sprawie ze skargi na czynność wyboru najkorzystniejszej oferty. Stwierdzenie przez koncesjodawcę, że oferent, którego oferta została uznana za najkorzystniejszą, nie złożył dokumentów potwierdzających spełnienie warunków udziału, skutkuje tym, iż z wybranym na podstawie art. 17 ust. 1 ww. ustawy oferentem nie dojdzie do zawarcia umowy. Umowa taka może być wówczas zawarta z oferentem, który złożył najkorzystniejszą ofertę spośród pozostałych ofert spełniających wymagania określone w opisie warunków koncesji. Zawarcie umowy należy zaś do czynności zaskarżalnych do sądu administracyjnego (art. 27 ust. 1 ustawy) i w postępowaniu w tym przedmiocie kontroli może podlegać także prawidłowość weryfikacji dokumentów, o których mowa w art. 18 ust. 1 ww. ustawy (wyrok z dnia 22 października 2015 r., II GSK 1096/15)⁴⁸.

W kwestii stosowania art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁴⁹ NSA wskazał, że przepis art. 11 ust. 9 u.s.d.g. odwołuje się w swojej treści do nadrzędnego interesu publicznego, stanowiąc, że jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, iż wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej. Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego zostało zdefiniowane w art. 2 ust. 1 pkt 7 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej⁵⁰, do której to definicji odsyła art. 5 pkt 7 u.s.d.g. Tak więc nadrzędny interes publiczny, o którym mowa w art. 11 ust. 9 u.s.d.g., to interes zdefiniowany w ustawie o świadczeniu usług. Dyrektywa nr 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym⁵¹ wyłącza ze swojego stosowania 13 obszarów. W odniesieniu do usług rozpowszechn-

⁴⁷ Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (Dz. U. z 2015 r. poz. 113).

⁴⁸ *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 121–122.

⁴⁹ Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2010 r. Nr 220, poz. 1447 z późn. zm.).

⁵⁰ Ustawa z dnia 4 marca 2010 r. o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 47, poz. 278 z późn. zm.), dalej: ustawa o świadczeniu usług.

⁵¹ Dz. Urz. UE z dnia 27 grudnia 2006 r. Nr L 376, s. 36, dalej: dyrektywa o usługach.

niania radiowego z mocy art. 2 pkt 2 lit. g/ dyrektywy o usługach akt ten nie ma zastosowania do działalności w zakresie usług audiowizualnych, w tym usług kinematograficznych, niezależnie od sposobu ich produkcji, dystrybucji i transmisji, a także rozpowszechniania radiowego. Artykuł 11 ust. 9 u.s.d.g. nie mógł zatem mieć zastosowania w sprawie dotyczącej usług w zakresie rozpowszechniania radiowego. Przesądza o tym zarówno przepis dyrektywy o usługach, jak i przepis prawa krajowego – ustawy o świadczeniu usług (wyroki z 7 października 2015 r., II GSK 1921/14 i II GSK 2627/14)⁵².

Przegląd orzecznictwa sądów powszechnych i sądów administracyjnych daje podstawę do stwierdzenia, że w społecznej gospodarce rynkowej stosowanie (wykonywanie) prawa podlega władzy sądowniczej. Sprawowana przez sądy w obszarze działalności gospodarczej funkcja orzecznicza ma niejednorodną naturę i obejmuje różne sfery aktywności przedsiębiorców oraz działalności administracji gospodarczej.

4. Wnioski końcowe

Spółeczna gospodarka rynkowa zakłada aktywną postawę władzy publicznej w obszar stosunków gospodarczych. Wpływ władzy sądowniczej na gospodarkę jest od dawna przedmiotem zainteresowania różnej natury opracowań naukowych. Zasadnie przypisuje się ważną rolę judykaturze w odniesieniu do stanowienia oraz stosowania prawa w społecznej gospodarce rynkowej. Z woli ustrojodawcy sądy powszechne i administracyjne wypełniają w imieniu państwa kompetencje orzecznicze w interesującym nas zakresie. Ważna rola przypada także zwłaszcza Trybunałowi Konstytucyjnemu oraz sądom (trybunałom), których właściwość wynika z wiążącego Polskę prawa międzynarodowego, w tym unijnego. Emanacje władzy sądowniczej są gwarantami demokratycznego państwa prawnego w społecznej gospodarce rynkowej. Funkcjonowanie bezstronnej, niezależnej, niezawisłej i sprawnej władzy sądowniczej zapewnia ochronę i realizację konstytucyjnych wartości (zasad), na których oparty jest ład społeczno-gospodarczy nakreślony przez ustrojodawcę.

Jak pisze Marek Safjan: proces sądenia, interpretacji i stosowania konstytucji nie polega jednak na kształtowaniu prawa w zgodzie z własną wizją świata, ale na poszukiwaniu takich rozwiązań, które odpowiadają najlepiej zasadom i wartościom konstytucyjnym, sędziowie pozostają „niewolnikami” nie tyle własnych poglądów, ile woli suwerena wyrażonej w konstytucji. Nie jest to, w opinii autora, puste i abstrakcyjne czy utopijne założenie. Safjan opierając się na własnym wieloletnim doświadczeniu sędziego TK, z przekonaniem stwierdza, że szereg razy stawał, podobnie jak wielu sędziów, przed trudnym dylematem wyboru pomiędzy rozwiązaniem zgodnym z Konstytucją ale odbiegającym od jego wła-

⁵² *Informacja o działalności sądów administracyjnych w 2015 roku*, Warszawa 2016, s. 127–18.

nych preferencji moralnych lub politycznych, a rozwiązaniem, które z takimi preferencjami było zgodne, ale pozostawało w kolizji z normą konstytucyjną⁵³.

Funkcjonowanie władzy sądowniczej w państwie – w tym w obszarze działalności gospodarczej – jest uwikłane w różne ogólne i szczególne okoliczności właściwe dla miejsca i czasu. Na niektóre z nich zwraca uwagę przywoływany na wstępie opracowania Mieczysław Szer: „Sędzia sir Chartres Biron opowiada w pamiętnikach o swym wuju, nazwiskiem Inderwick, bardzo głośnym swego czasu adwokacie, który ku powszechnemu zdziwieniu nie przedostał się do sądownictwa, mając wszelkie do tego kwalifikacje. Wszedł on do Izby Gmin z ramienia liberałów, potem jednak wycofał się z czynnej polityki i ze stronnictwa. Ktoś znajomy, pisze Biron, „powiedział mi, że wkrótce po śmierci Inderwicka, rozmawiając z Lordem Kanclerzem Halsbury (ze stronnictwa konserwatywnego), który znał dobrze osobiście mego wuja, zapytał go, czemu nigdy nie zaproponował nominacji Inderwicka na sędziego. Odpowiedź brzmiała: `Bardzo zawsze żałowałem, ale było to niemożliwe – Inderwick był liberałem.` Gdy Halsbury dowiedział się, że wuj zmienił był poglądy, był tym bardzo poruszony i rzekł : Mój Boże, mój Boże ! Jaka szkoda, żem tego nie wiedział ! (...)”⁵⁴.

Karol Kiczka

JUDICIAL POWER IN THE SOCIAL MARKET ECONOMY

The position and functions of the judiciary in the economy have been the subject of various kinds of studies in the field of jurisprudence for a long time. Scientific opinions and judgements rightly recognize the important role of the judiciary in relation to the adoption and application of law in the economy. Tribunals and courts are guarantors of the democratic rule of law in the social market economy.

⁵³ M. Safjan, *Polityka a Trybunał Konstytucyjny. Konstytucja – ostatni środek obrony przed polityką*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 37.

⁵⁴ M. Szer, *Naród w Parlamencie*, s. 107. Por. J. Stepień, *Rewolucja – świadoma czy nieświadoma*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2016, z. 1, s. 19.

