

Rozdział III. Prawnogospodarcza determinacja ram przedmiotowych policji gospodarczej w ujęciu materialnoprawnym

§ 1. Pojęcie policji gospodarczej – prolegomena

I. Uwagi wprowadzające

Fundamentalne znaczenie ochrony stanów i dóbr policyjnych dla zapewnienia stabilności i wolnego od zakłóceń przebiegu życia jednostek i społeczeństwa czyni zasadnym postrzeganie policji nie tylko jako pierwotnej¹, lecz zgoła „najważniejszej i najbardziej charakterystycznej funkcji państwa, wynikającej już z samej istoty państwowości” – wszak „ochrona ogółu i poszczególnych jednostek przed rozmaitymi niebezpieczeństwami jest podstawową racją istnienia państwa, będącego przeciw organizacją porządku i pokoju”². Imperatyw efektywnej realizacji funkcji policyjnej sprawia, że policja jest działalnością wszechogarniającą, która „przejawia się na całym terenie administracji wewnętrznej, przenika wszystkie jej działy, gdziekolwiek zagraża jakieś niebezpieczeństwo czy też może być zakłócony porządek i spokój publiczny”³.

Szeroko cytowane w literaturze stanowisko *S. Kasznicy* zakłada ujmowanie zjawisk zagrażających stanom i dobrom policyjnym w dwóch grupach – do pierwszej należą „różnorodne, niezmiernie liczne niebezpieczeństwa, jakie zagrażają w codziennym życiu na każdym niemal kroku ludziom” pochodzące „ze strony sił przyrody, «żywiolów», zwierząt i roślin szkodliwych, drobnoustrojów (choroby zakaźne)..., ale także ze strony innych ludzi: przestęp-

¹ *J. Dobkowski*, *Policja administracyjna*, s. 18.

² *M. Szydło*, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych*, s. 177.

³ *S. Kasznica*, *Polskie prawo administracyjne*, s. 137.

nych, lekkomyślnych, wrogich...”, do drugiej zaś – „tarcia i starcia, kolizje, jakie nieustannie wynikają pomiędzy interesem jednostek a interesem zbiorowości ludzkiej”, związane z okolicznością, że „każdy człowiek dąży do zaspokojenia swoich potrzeb, wykorzystując w całej pełni tę wolność dysponowania własnym majątkiem, jaką mu pozostawia państwo”, przy czym „w tym swoim dążeniu powoduje się z reguły pobudkami egoistycznymi, mało się liczy albo zupełnie się nie liczy z analogicznymi dążeniami innych ludzi, jak również z potrzebami społecznymi, współżycia ludzkiego”⁴. W sferze gospodarki zagrożenia zaliczane do obu ze wskazanych grup materializują się szczególnie intensywnie. Niebezpieczeństwa ze strony sił przyrody stanowią w zasadniczej mierze następstwo wykonywania działalności gospodarczej (szczególnie o charakterze wytwórczym) „z pomocą wielu skomplikowanych i stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia i mienia maszyn i urządzeń”⁵, których zasięg użytkowania oraz stopień zaawansowania technicznego rosną nieustannie wraz z dynamicznym postępem technologicznym⁶. Zagrożenia wynikające z kolizji interesów prywatnych i interesu publicznego przyjmują zaś szczególnie intensywną postać w systemie gospodarki rynkowej, zorientowanej na „egoistyczne dążenie do zysku, podczas gdy odpowiedzialność za ekonomiczne, społeczne i ekologiczne dobro wspólne odgrywa w niej znacznie mniejszą rolę”⁷. Natura obrotu gospodarczego, zasadzająca się na dążeniu jego uczestników do maksymalizacji korzyści ekonomicznych, według *R. Zawłockiego* zawiera „swoistą zachętę do zachowań szkodliwych”, wobec czego „obróć gospodarczy niejako samoistnie rodzi zjawiska patologiczne”⁸. Nie wydaje się przeto budzić wątpliwości, że sfera gospodarki – z uwagi na występujący w niej wysoki stopień nasilenia zjawisk zagrażających stanom i dobrom policyjnym – powinna stanowić pole ożywionej aktywności organów władzy publicznej właściwych w zakresie działalności policyjnej.

Postrzegane w perspektywie holistycznej materialnoprawne ujęcie działalności policyjnej w sferze gospodarki nie stanowi we współczesnej nauce przedmiotu szerokiej refleksji badawczej. Podejmujący ją wszakże nieliczni autorzy

⁴ *Ibidem*, s. 136. Podział ten, jak wskazywano w poprzednim rozdziale, stał się dla *M. Janika* i *T. Sokólskiej* osnową rozróżnienia pojęć „bezpieczeństwo publiczne” i „porządek publiczny” – *M. Janik*, *Policja administracyjna*, s. 160; *T. Sokólska*, „*Policja administracyjna*”, s. 170.

⁵ *T. Kocowski*, w: *SPA*, t. 8a, s. 707.

⁶ *M. Szydło*, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych*, s. 176.

⁷ *R. Stober*, *Prawo administracyjne gospodarcze*, przeł. *M. Szpor*, *A. Szafrński*, Warszawa 2013, s. 68.

⁸ *R. Zawłocki*, w: *SPH*, t. 10, s. 17.

zgodnie wiąże to ujęcie z kategorią „policji gospodarczej”, która według powszechnie akceptowanego stanowiska *T. Kocowskiego* – jako pozostająca w obrębie ogólnej kategorii policji – ma polegać na ochronie stanów i dóbr policyjnych „przed zagrożeniami wynikającymi z prowadzenia działalności określonej mianem gospodarczej”⁹. Jak zaznaczano we wprowadzeniu do niniejszej pracy, policja gospodarcza nie stała się dotychczas przedmiotem opracowania o charakterze monograficznym, poświęcano jej jedynie rozdziały w podręcznikach administracyjnego prawa gospodarczego¹⁰ i publicznego prawa gospodarczego¹¹ oraz w innych publikacjach¹².

W niniejszym rozdziale zostanie przeto podjęta próba ustalenia tożsamości instytucji policji gospodarczej, wyróżniającej ją w obrębie ogólnej kategorii policji. Tożsamość policji gospodarczej zostanie określona poprzez przydanie jej kwalifikacji genetycznej o charakterze apriorycznym – poprzez powiązanie zagrożeń, których odwracaniu służy policja gospodarcza, z kategorią działalności gospodarczej. Uznanie działalności gospodarczej za swoisty przedmiot regulacji prawa gospodarczego, wyróżnianego w systemie prawa jako gałąź samodzielna i odrębna, dowiedzie zasadności postrzegania policji gospodarczej jako instytucji prawa gospodarczego. Materialnoprawne ujęcie policji gospodarczej, analizowane w płaszczyźnie przedmiotowej, będzie bowiem w pełni koherentne z przedmiotem regulacji prawa gospodarczego.

II. Antecedencje pojęciowe

Kreacja kategorii policji gospodarczej, odnoszonej do działalności policyjnej realizowanej w sferze gospodarki, została poprzedzona wyróżnieniem zbliżonych kategorii policji przemysłowej i policji ekonomicznej. Jakkolwiek jednak współcześni autorzy zdają się zgodnie postrzegać policję gospodarczą jako reminiscencję policji przemysłowej¹³, uznawanej za najwcześniej ukształtowaną formę ograniczenia wolności przemysłu i handlu w państwie kapitali-

⁹ *T. Kocowski*, w: SPA, t. 8a, s. 702. Stanowisko to podzielają *M. Szydło* (*idem*, Regulacja sektorów infrastrukturalnych, s. 31), *C. Kosikowski* (*idem*, Publiczne prawo gospodarcze, s. 194) i *K. Strzyczkowski* (*idem*, Prawo gospodarcze publiczne, s. 152).

¹⁰ *T. Kocowski*, w: *L. Kieres* (red.), Administracyjne prawo gospodarcze, s. 444–477.

¹¹ *C. Kosikowski*, Publiczne prawo gospodarcze, s. 194–203; *K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze publiczne, s. 150–154.

¹² *M. Szydło*, Regulacja sektorów infrastrukturalnych, s. 174–179; *T. Kocowski*, Reglamentacja działalności gospodarczej, s. 83–94; *T. Kocowski*, w: SPA, t. 8a, s. 691–710.

¹³ *T. Kocowski*, w: *L. Kieres* (red.), Administracyjne prawo gospodarcze, s. 448; *C. Kosikowski*, Publiczne prawo gospodarcze, s. 194; *K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze publiczne, s. 151–152.

stycznym¹⁴, pewne wątpliwości budzi zasadność zakreślania więzi pojęciowej między kategorią policji gospodarczej i wyróżnioną w 1988 r. przez *B. Dolnickiego* kategorią policji ekonomicznej¹⁵. Wątpliwości te wynikają z odmiennego kontekstu – zarówno gospodarczego, jak i terminologicznego – wyodrębnienia kategorii policji ekonomicznej. O ile kategoria policji gospodarczej została ukształtowana w kontekście systemu gospodarki rynkowej, odnosząc się do restrykcyjnej działalności organów władzy publicznej skutkującej ograniczeniem prawa samostanowienia prywatnych przedsiębiorców¹⁶, o tyle kategorię policji ekonomicznej wykreowano na gruncie uwarunkowań gospodarczych państwa socjalistycznego, zakładających aktywną rolę państwa w organizacji życia gospodarczego. Z uwagi na przejęcie przez państwo socjalistyczne i związane z nim formy organizacyjne społecznej funkcji wykonywania działalności gospodarczej umniejszeniu uległa doniosłość realizacji przez państwo funkcji negatywnych w sferze gospodarki o charakterze zewnętrznym¹⁷, wobec czego policję ekonomiczną sytuował *B. Dolnicki* nie w sferze restrykcyjnej działalności państwa wobec przedsiębiorców prywatnych, lecz w sferze zarządzania gospodarką narodową¹⁸.

Ponadto, w sposób odmienny została dokonana kwalifikacja teleologiczna pojęć policji ekonomicznej i policji gospodarczej – jako cel działalności nazywanej policją ekonomiczną *B. Dolnicki* wskazał bowiem „ochronę ekonomicznych interesów państwa”¹⁹. Wydaje się, że różnica w płaszczyźnie teleologicznej wynika z odmiennego kontekstu terminologicznego wyróżniania kategorii policji ekonomicznej i policji gospodarczej, wyznaczanych w obrębie ogólnej kategorii policji. Współcześnie policja jest powszechnie rozumiana – jak zaznaczano w powyższych rozważaniach – jako działalność mająca na celu ochronę bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego oraz życia, zdrowia i mienia, podczas gdy w okresie Polski Ludowej wyrażano pogląd – przytoczony przez *B. Dolnickiego* – zgodnie z którym cel policji stanowiło „zapewnienie realizacji przepisów administracyjnego prawa materialnego”²⁰. Jakkolwiek

¹⁴ *T. Bigo*, w: *M. Jaroszyński* (red.), *Prawo administracyjne*, cz. III, s. 55; *K. Strzyczkowski*, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 151.

¹⁵ *B. Dolnicki*, *Prawne zagadnienia reglamentacji administracyjnej w gospodarce narodowej*, *Adm.* 1988, Nr 2(4), s. 15.

¹⁶ *K. Strzyczkowski*, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 152.

¹⁷ *T. Kocowski*, w: *SPA*, t. 8a, s. 695.

¹⁸ *B. Dolnicki*, *Prawne zagadnienia reglamentacji administracyjnej* s. 15.

¹⁹ *Ibidem*, s. 15.

²⁰ *Z. Rybicki*, w: *Z. Rybicki, S. Piątek*, *Zarys prawa administracyjnego*, s. 258.

B. Dolnicki nie definiuje „ekonomicznych interesów państwa” mających stanowić przedmiot ochrony w ramach policji ekonomicznej, z uwagi na sytuowanie przezeń policji ekonomicznej w obrębie ogólnej działalności policyjnej należy uznać, że policja ekonomiczna podlegała kwalifikacji ze względu na cel polegający na ochronie ekonomicznych interesów państwa ujętych w obowiązujących normach prawnych. Wskazane różnice dotyczące kategorii policji ekonomicznej i policji gospodarczej zdają się więc wskazywać na istotne różnice wynikające z odmiennego kontekstu wyróżniania obu kategorii, niepozwalające na zakreślenie między nimi więzi pojęciowej w płaszczyźnie głębokiej. Ich podobieństwo zarysowuje się jedynie w płaszczyźnie powierzchniowej, w której obie kategorie przedstawiają się jako obszary wyznaczane w obrębie ogólnej kategorii policji w odniesieniu do sfery działalności gospodarczej.

III. Policja gospodarcza wobec policji administracyjnej

W odniesieniu do nauki współczesnej, na podstawie przesłanek natury zarówno *explicite*, jak i *implicite*, należy wywodzić tezę o sytuowaniu kategorii policji gospodarczej nie tylko w obrębie ogólnej kategorii policji, lecz nadto wewnątrz kategorii policji administracyjnej. *Explicite* stanowisko dowodzące tej tezy wyraził C. Kosikowski, wskazując, że „policja administracyjna [...] obejmuje także policję przemysłową, zwaną obecnie policją gospodarczą”²¹. Tożsamy pogląd zdaje się wynikać ze słów K. Strzyczkowskiego, ujmującego – w rozdziale poświęconym policji gospodarczej – ochronę stanów i dóbr policyjnych przed zagrożeniami wynikającymi z działalności gospodarczej jako cel policji administracyjnej²², a także T. Kocowskiego, który, podając definicję policji gospodarczej, dookreśla to pojęcie wyznacznikiem „administracyjna”²³. Nie sposób nie uwzględnić także przesłanki *a rubrica*, polegającej na szerokim omawianiu w poświęconych policji gospodarczej rozdziałach poszczególnych publikacji również policji administracyjnej, ujmowanej jako kontekst dla for-

²¹ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 194.

²² K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 152.

²³ „Policja gospodarcza (administracyjna) oznacza funkcję wykonywaną przez organy państwa, celem której jest wprowadzenie przez organy tego związku publiczno-prawnego ograniczeń wolności podmiotowych, z których korzystają jednostki, w tym oczywiście wolności działalności gospodarczej, inspirowanych myślą o zapewnieniu bezpieczeństwa publicznego, spokoju i porządku publicznego” – T. Kocowski, w: SPA, t. 8a, s. 696.

mułowanej następnie charakterystyki policji gospodarczej²⁴. Mając na względzie ustalenia dokonane w poprzednim rozdziale, kwestionujące trafność instrumentalnej kwalifikacji ogólnego pojęcia policji, dopuszczające ją wszelako w odniesieniu do pojęcia policji administracyjnej, za przesłankę *implicite* świadczącą o postrzeganiu policji gospodarczej jako obszaru wyróżnianego w obrębie policji administracyjnej godzi się zaś uznać przypisywanie działalności objętej kategorią policji gospodarczej cechy władczości – charakteryzującej policję administracyjną, czego dokonują *M. Szydło*²⁵ i *K. Strzyczkowski*²⁶.

Przyjęcie tezy o uznaniu kategorii policji administracyjnej za wyłączną płaszczyznę wyróżniania kategorii policji gospodarczej wywołuje zasadnicze implikacje w przedmiocie systemowego sytuowania materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej. Jak ustalono w rozdziale drugim niniejszego opracowania – na podstawie wynikających z literatury przesłanek *explicite* i *implicite* – materialnoprawne ujęcie policji administracyjnej podlega wyróżnieniu wyłącznie w obrębie prawa administracyjnego, czego konsekwencją powinno stanowić uznanie również materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej za zamykające się w ramach prawa administracyjnego. Tezę tę zdaje się potwierdzać podejmowanie przez *T. Kocowskiego*, w rozważaniach nad policją gospodarczą, analizy norm o charakterze policyjnym na tle klasyfikacji norm administracyjnego prawa materialnego²⁷. Postrzeganie prawa administracyjnego jako płaszczyzny wyróżniania materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej odzwierciedla także systemowa analiza katalogów aktów prawnych zawierających przepisy stanowiące materialnoprawne ujęcie policji gospodarczej w ujęciu *T. Kocowskiego*²⁸ i *C. Kosikowskiego*²⁹ – w każdym ze wskazanych aktów prawnych³⁰ zostały bowiem pomieszczone przepisy policyjne o niewątpliwie administracyjnoprawnej naturze.

²⁴ *T. Kocowski*, w: *L. Kieres* (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, s. 444–448, 451–452; *K. Strzyczkowski*, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 151; *T. Kocowski*, w: *SPA*, t. 8a, s. 694.

²⁵ *M. Szydło*, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych*, s. 177.

²⁶ *K. Strzyczkowski*, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 153.

²⁷ *T. Kocowski*, w: *SPA*, t. 8a, s. 699–700.

²⁸ *T. Kocowski*, w: *L. Kieres* (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, s. 461–462, 471–477; *T. Kocowski*, w: *SPA*, t. 8a, s. 703–704.

²⁹ *C. Kosikowski*, *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 195.

³⁰ Są to cytowane uprzednio: *OchrPPOżU*, *PrBud*, *DozTechU*, *PrOchrŚrod*, *BezpŻywnU*, *PolicjaU*, *OchrPrzyrodU*, a także: *PIPU*, ustawa z 4.2.1994 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (t.j. *Dz.U.* z 2005 r. Nr 228, poz. 1947 ze zm., ustawa obecnie nieobowiązująca, zastąpiona *PrGeolGórn* z 2011 r.), ustawa z 22.8.1997 r. o ochronie osób i mienia (t.j. *Dz.U.* z 2018 r. poz. 2142 ze zm.), rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z 26.9.1997 r. w sprawie

IV. Problem płaszczyzny dyferencjacji policji gospodarczej

Analiza norm zawartych w ustawach należących do wskazanych katalogów, zaliczanych zatem do materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej, uwidacznia zasadność podjęcia rozważań nad znaczeniem wyznacznika „gospodarcza”, zawartego w nazwie „policja gospodarcza”. Już z perspektywy apriorycznej wyraźnie dostrzegalny jest bowiem luźny związek ze sferą gospodarki norm należących do szeregu ustaw – ich zakres zastosowania nierzadko nie obejmuje stanów faktycznych swoistych dla wykonywania działalności gospodarczej. Tę refleksję należy odnieść w szczególności do norm o charakterze policyjnym zawartych w PIPU, OchrPPOzU, PrBud czy PrWod. Mając wszakże na względzie, że normy te znajdują często szerokie zastosowanie w praktyce wykonywania działalności gospodarczej, „gospodarczy” charakter materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej w optyce przyjętej przez *T. Kocowskiego* i *C. Kosikowskiego* obiektywizuje się w płaszczyźnie empirycznej. Wydaje się, że kryterium zaliczenia norm z zakresu policji administracyjnej do materialno-

ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (t.j. Dz.U. z 2003 r. Nr 169, poz. 1650 ze zm.), ustawa z 21.5.1999 r. o broni i amunicji (t.j. Dz.U. z 2019 r. poz. 284), ustawa z 29.11.2000 r. – Prawo atomowe (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 792 ze zm.), ustawa z 18.7.2001 r. – Prawo wodne (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1121 ze zm., ustawa obecnie nieobowiązująca, zastąpiona PrWod z 2017 r.), ustawa z 23.8.2001 r. o organizowaniu zadań na rzecz obronności państwa realizowanych przez przedsiębiorców (Dz.U. Nr 122, poz. 1320 ze zm.), ustawa z 11.3.2004 r. o ochronie zdrowia zwierząt oraz zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1967), ustawa z 14.12.2012 r. o odpadach (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 992 ze zm.). *T. Kocowski* w: Administracyjne prawo gospodarcze, w podrozdziale pt. Materialne i osobiste obciążenia jednostek i przedsiębiorców obowiązkami policyjnymi – ciężary policyjne (s. 471–477), zawartym w rozdziale pt. Policja gospodarcza omawia również przepisy: rozporządzenia Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z 30.3.1971 r. w sprawie stanów chorobowych stanowiących przeciwwskazanie do wykonywania niektórych czynności z zakresu produkcji środków spożywczych oraz obrotu nimi (Dz.U. Nr 9, poz. 96 ze zm., rozporządzenie obecnie nieobowiązujące), ustawy z 10.4.1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (t.j. Dz.U. z 2006 r. Nr 139, poz. 993 ze zm., ustawa obecnie nieobowiązująca, zastąpiona ustawą z 6.8.2010 r. o dowodach osobistych, t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1464 ze zm., oraz ustawą z 24.9.2010 r. o ewidencji ludności, t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1382 ze zm.), ustawy z 12.10.1990 r. o ochronie granicy państwowej (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1869 ze zm.), ustawy z 20.6.1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 1990 ze zm.), ustawy z 21.12.2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (t.j. Dz.U. z 2018 r. poz. 2164) oraz rozporządzenia Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 10.7.2007 r. w sprawie znakowania środków spożywczych (t.j. Dz.U. z 2014 r. poz. 774 ze zm., rozporządzenie obecnie nieobowiązujące, zastąpione rozporządzeniem Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi z 23.12.2014 r. w sprawie znakowania poszczególnych rodzajów środków spożywczych, Dz.U. z 2015 r. poz. 29 ze zm.).

prawnego ujęcia policji gospodarczej stanowiła ich pragmatyczna doniosłość, częstotliwość stosowania w praktyce wykonywania działalności gospodarczej.

Zastosowanie kryterium empirycznego dla wyznaczania ram materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej należy uznać za adekwatne wobec policji gospodarczej postrzeganej w płaszczyźnie ontologicznej jako podzbiór w obrębie policji administracyjnej, a w płaszczyźnie systemowej – jako instytucja prawa administracyjnego i zamykającego się w jego granicach administracyjnego prawa gospodarczego. Percepcja administracyjnego prawa gospodarczego jako „części prawa administracyjnego, która określa sytuację podmiotów podejmujących i prowadzących działalność gospodarczą”³¹, dla wyznaczenia ram materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej czyni zasadnym poszukiwanie w obrębie prawa administracyjnego, tj. w pierwotnej sferze ich wydzielania, tych norm prawnych o charakterze policyjnym, które faktycznie oddziałują na prawa i obowiązki podmiotów wykonujących działalność gospodarczą.

Wyznaczanie ram materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej wewnątrz prawa administracyjnego na podstawie kryterium empirycznego relatywizowanego do wyznacznika „gospodarcza” nie wydaje się wszelako trafne wobec policji gospodarczej postrzeganej jako instytucja prawa gospodarczego, a w jego obrębie – publicznego prawa gospodarczego. Wskazywana przez *L. Kieresa* jako doniosły kierunek badań w kształtującej się nauce publicznego prawa gospodarczego „repcja instytucji wypracowanych przez naukę prawa administracyjnego powszechnego na grunt zjawisk, które wiążemy z działalnością gospodarczą”, skutkująca „wypracowaniem własnych i oryginalnych ujęć”³², skłania do podjęcia próby autonomizacji pojęcia policji gospodarczej wobec policji administracyjnej. Autonomizacja policji gospodarczej polegałaby na uznaniu jej za swoistą kategorię policji stanowiącą instytucję prawa gospodarczego, czego systemowe odzwierciedlenie powinno stanowić uznanie za płaszczyznę wyodrębnienia jej materialnoprawnego ujęcia prawa gospodarczego, nie zaś – prawa administracyjnego.

Wykazana w rozdziale pierwszym niniejszej pracy zasadność postrzegania prawa gospodarczego jako gałęzi prawa, której przedmiot normowania stanowią stosunki społeczne powstające w związku z działalnością gospodarczą³³, wymaga dokonania konceptualizacji policji gospodarczej z uwzględnieniem

³¹ *L. Kieres*, w: *L. Kieres* (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, s. 11.

³² *L. Kieres*, *Odesłania do publicznego prawa gospodarczego*, s. 290. O tendencjach kształtowania się instytucji publicznego prawa gospodarczego – zob. *K. Kokocińska*, *Instytucje prawne publicznego prawa gospodarczego*, w: *A. Powalowski* (red.), *Prawne instrumenty*, s. 40–43.

³³ *J. Grabowski*, w: *SPA*, t. 8a, s. 15; *C. Kosikowski*, *Publiczne prawo gospodarcze*, s. 39.

implikacji systemowej wyrażającej się w wyznaczeniu tożsamości policji gospodarczej przy wykorzystaniu kategorii działalności gospodarczej. Powiązanie policji gospodarczej z kategorią działalności gospodarczej zdaje się zresztą przystawać do presupozycji semantycznych wynikających z nazwy „policja gospodarcza”. Policję gospodarczą, jako pojęcie podrzędne wobec charakteryzowanego w rozdziale drugim pracy ogólnego pojęcia policji, należałoby więc definiować jako całokształt działań organów władzy publicznej podejmowanych w celu ochrony stanów i dóbr o charakterze egzystencjalnym dla społeczeństwa i jednostek (tj. bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego, a w ich obrębie – w szczególności życia, zdrowia i mienia) przed swoistymi zagrożeniami mogącymi powstawać w rezultacie działalności gospodarczej. Określenie celu działań ujmowanych jako policja gospodarcza, stanowiącego jej cechę znamiennej, jakkolwiek zbliżone do ujęć przedstawionych przez *T. Kocowskiego* („ochrona bezpieczeństwa publicznego, tj. życia, zdrowia, mienia oraz moralności publicznej przed zagrożeniami wynikającymi z prowadzenia działalności określanej mianem gospodarczej”³⁴) i *K. Strzyczkowskiego* („ochrona porządku, bezpieczeństwa i spokoju publicznego, a w szczególności życia, zdrowia i mienia, środowiska naturalnego, przed ich zagrożeniem wskutek podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej”³⁵), uwydatnia jednak odrzucenie empirycznego kryterium wyznaczania jej zakresu wespół z przyjęciem kryterium teoretycznego. Przydanie policji gospodarczej kwalifikacji genetycznej o charakterze apriorycznym, wyrażające się w kształtowaniu jej ram na podstawie zakresu swoistych zagrożeń stanów i dóbr policyjnych mogących powstawać w rezultacie działalności gospodarczej, wydaje się adekwatne dla jej analizy w płaszczyźnie jurydycznej. Analiza ta wymaga sytuowania materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej w obrębie prawa gospodarczego, którego swoisty przedmiot regulacji, warunkujący wyodrębnienie prawa gospodarczego jako samodzielnej części systemu prawa, ograniczony jest do stosunków społecznych powstających w związku z działalnością gospodarczą.

Z powyższych konstatacji wynika niezbicie, że materialnoprawne ujęcie policji gospodarczej, stanowiące przedmiot badania w ramach niniejszej pracy, podlega wyodrębnieniu nie tylko na podstawie właściwych ogólnemu pojęciu policji kwalifikacji podmiotowej i teleologicznej, lecz nadto swoistej dla policji gospodarczej kwalifikacji genetycznej o charakterze apriorycznym. W nawiązaniu do ustaleń dokonanych w rozdziale drugim niniejszego opracowania

³⁴ *T. Kocowski*, w: SPA, t. 8a, s. 702.

³⁵ *K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze publiczne, s. 152.

za materialnoprawne ujęcie policji gospodarczej wypada przeto uznać normy prawne ustanawiające generalno-abstrakcyjne wzory zachowań powstałe w rezultacie działalności kwalifikowanej jako policja oraz normy prawne stanowiące podstawy prawne działalności kwalifikowanej jako policja podejmowanej w wymiarze indywidualno-konkretnym (co dotyczy materialnoprawnego ujęcia policji w ujęciu ogólnym), z zastrzeżeniem, że stany faktyczne stanowiące zakresy zastosowania tych norm będą w zupełności zamykać się w działalności gospodarczej. Zastosowanie norm zawartych w materialnoprawnym ujęciu policji gospodarczej nie będzie więc możliwe w stanach faktycznych niepowstających wyłącznie w związku z działalnością gospodarczą.

§ 2. Działalność gospodarcza jako przedmiot regulacji prawa gospodarczego i materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej

I. Pojęcie działalności gospodarczej w perspektywie normatywnej i teoretycznej

Z uwagi na stwierdzenie zasadności zawarcia w materialnoprawnym ujęciu policji gospodarczej wyłącznie norm, których zakresy zastosowania zamykają się w działalności gospodarczej, oznaczenie ram tego ujęcia wymaga bezsprzecznie ustalenia sposobu rozumienia pojęcia działalności gospodarczej. Refleksja nad tym zagadnieniem wiąże się w szczególności z koniecznością rozważenia, czy za właściwe należy uznać posłużenie się definicją działalności gospodarczej zawartą w art. 3 PrPrzed, zgodnie z którą „działalnością gospodarczą jest zorganizowana działalność zarobkowa, wykonywana we własnym imieniu i w sposób ciągły”. *A priori* o zasadności wykorzystania tej definicji w wyznaczaniu zakresu materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej, ześrodkowanego wokół pojęcia działalności gospodarczej, mógłby świadczyć uniwersalny charakter definicji – definicja legalna działalności gospodarczej zawarta w art. 3 PrPrzed jest definicją o zasadniczej doniosłości dla systemu prawa, co należy wywodzić ze stanowisk wyrażanych w doktrynie³⁶ i orzecznictwie³⁷.

³⁶ Na tle art. 2 nieobowiązującej ustawy z 2.7.2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2168), będącego odpowiednikiem art. 3 PrPrzed, przedmiotowe sta-