

Kompetencja w publicznym prawie gospodarczym

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Kompetencja jest atrybutem podmiotów działających prawnie. Jeżeli prawo rozumie się jako sferę działania praktycznego, tzn. podejmowania działań nieobojętnych z punktu widzenia interesu działających, to można zauważyć, że często wymaga się, aby takie działania prawne były uzasadnione kompetencją. Nie ma jednak w teorii prawa ujednoczenia w zakresie takich pojęć jak: uprawnienie, właściwość, zdolność prawna czy kompetencja. Mówi się o kompetencji jako o jednej z modalności prawnych, wyróżnia się pewne więzi między normami, nazywając je kompetencyjnymi, opisuje się przy pomocy kompetencji relacje między organami państwa¹. Na gruncie teorii państwa mówi się też o kompetencji jako o środku budowy ładu społecznego, uznając, że dopiero taką grupę społeczną, której organizację wyznacza usystematyzowany zespół organów o jasno określonych powiązaniach kompetencyjnych, można nazwać organizacją społeczną². Terminem „kompetencja” posługują się też poszczególne dogmatyki prawa, np. na gruncie prawa administracyjnego przyjmuje się, że jest to pojęcie węzłowe, służące wyróżnieniu podmiotów administrujących³. Można przyjąć w punkcie wyjścia, że kompetencja jest pewnym atrybutem przypisywanym i oczekiwanym od podmiotów działających w sferze prawa, który wyznacza pewne zależności w ramach aparatu państwa i pełni istotną funkcję gwarancyjną. Nie ma przeszkód, aby o takiej kompetencji mówić na gruncie przepisów publicznego prawa gospodarczego, zwłaszcza że w literaturze za *differentia specifica* tej gałęzi prawa uchodzą „kompetencje interwencyjne”. Prawo to ma określać działania organów władzy publicznej, stanowiące wyraz określonych w prawie kompetencji interwencyjnych państwa w gospodarce. Tak rozumiana kompetencja interwencyjna (interwencjonistyczna) jest przeciwstawiana wolności gospodarczej⁴

¹ Zob. J. Nowacki, Z. Tobor, Wstęp, s. 39.

² Por. A. Redelbach, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, Zarys teorii, s. 26.

³ Zob. J. Zimmermann, Aksjomaty, s. 160–161.

⁴ J. Grabowski, w: SystemPrAdm, t. 8A, 2018, s. 23.

i traktowana jako środek „uchwycenia” możliwości interwencjonistycznych państwa w gospodarce⁵.

Warto rozważyć problem sposobu ujęcia kompetencji interwencyjnych w przepisach publicznego prawa gospodarczego, a także warunków realizowanego w ten sposób interwencjonizmu państwa w gospodarce. Zastanawiać mogą założenia oraz wymagania normatywne, które wiążą się z kompetencją w publicznym prawie gospodarczym, uwzględniając, że gospodarka jest obszarem wolności gospodarczej oraz realizowania się praw jednostki. Chodzi przy tym o poszukiwanie pojęcia kompetencji, które ma dostateczne uzasadnienie w prawie pozytywnym, bo konstruowanie jakiegoś pojęcia na gruncie pozaprawnym ma dla nauki prawa, ale też praktyki, ograniczone znaczenie⁶, aczkolwiek materiał prawny jest również oceniany z wykorzystaniem kryteriów pozaprawnych i to nawet w ściśle rozumianej dogmatyce prawa. Poza tym w teorii prawa oczywiste jest, że kompetencje organów państwa nie wynikają tylko wprost z przepisów prawa wyrażających kompetencję (norm kompetencyjnych), lecz wiążą się też z przyjmowaniem pewnych założeń doktrynalnych i nawet parlament (najwyższy organ przedstawicielski w państwie demokratycznym) nie jest wyposażony w nieograniczone kompetencje, ale przepisy dotyczące jego kompetencji są odczytywane w określony, niebudzący zasadniczych sporów sposób⁷. Warto więc rozważyć, jak cele interwencjonizmu państwa w gospodarce oraz zasady ustrojowe związane z tym interwencjonizmem wpływają na ustanawianie, wykonywanie czy przestrzeganie kompetencji. Wiadomo przy tym, że państwo pełni rozmaite funkcje w gospodarce, można więc rozważać, jak dane funkcje wpływają na kompetencję, jak kompetencje są dostosowywane do ich potrzeb. Z pewnością istotne znaczenie mają też polityki i prawo UE, bo właściwie całe publiczne prawo gospodarcze jest poddane ich oddziaływaniu. Wybiegając naprzód, warto powiedzieć, że do przepisów kompetencyjnych odnosi się daleko idący wymóg określoności przepisów prawa, a więc główną rolę w rekonstrukcji kompeten-

⁵ Interwencjonizm pojmuje się jako obowiązek reagowania przez państwo na procesy gospodarcze. Realizacja celów współczesnego interwencjonizmu ma m.in. wymagać wyraźnego określenia zadań i kompetencji wykonywanych w ramach interwencjonizmu – C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, s. 16, 21.

⁶ Tak np. J. Filipek, którego zdaniem pojęcia mające wyjaśniać lub porządkować materię pozytywnego prawa nie mogą się opierać na pozaprawnych podstawach – J. Filipek, *Prawo administracyjne*, cz. I, s. 170.

⁷ Tak S. Wronkowska, w: A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii*, s. 183.

cji ma odgrywać zawartość przepisów⁸. Z drugiej strony zauważa się, że pod wpływem UE zmienia się w Polsce ideologia stosowania prawa. *L. Leszczyński* mówi w tym kontekście o tzw. trzecim typie prawa, który nazywa responsywnym, a który charakteryzuje się m.in. tym, że celem prawa jest adaptacyjne i zróżnicowane oddziaływanie na rzeczywistość społeczną, że reguły prawne są otwarte i często mają charakter klauzul generalnych, i są podporządkowane zasadom prawa, uzasadnienie decyzji stosowania prawa ma zaś charakter celowościowy⁹. Warto rozpatrzyć, jak to podejście wpływa na sprawy kompetencji w omawianym obszarze.

Celem pracy jest zbadanie norm, instytucji czy metod działania publicznego prawa gospodarczego z perspektywy kompetencji i ustalenie warunków realizacji interwencjonizmu państwa w gospodarce. Badania są teoretyczne i normatywne. Praca dotyczy pojęcia prawniczego, dlatego jest potrzebne przywołanie wypowiedzi zawartych w orzeczeniach sądowych czy z obszaru prawoznawstwa. U podstaw kompetencji leżą jednak przepisy prawa pozytywnego, dlatego celem opracowania jest poczynienie wniosków normatywnych, ustalenie zależności normatywnych w danej dziedzinie pozostających w związku z pojęciem kompetencji. Analiza orzeczeń TK, TS, sądów powszechnych i administracyjnych pozwala na ustalenie znaczenia przepisów prawa, ale też na poczynienie obserwacji nt. praktycznego podejścia do spraw kompetencji. Teoretyczny wymiar pracy przejawia się zwłaszcza w omówieniu problematyki badań kompetencji i cech interwencjonizmu państwa w gospodarce – było to potrzebne, aby później omówić sprawy kompetencji w różnych kontekstach. Kompetencja – podobnie jak w innych działach prawa – służy w publicznym prawie gospodarczym wyróżnieniu pewnych szczególnych sytuacji i zależności prawnych na płaszczyznach prawa ustrojowego, materialnego i procesowego. Są jednak w tej gałęzi prawa pewne swoiste uwarunkowania kształtowania i stosowania kompetencji, które wynikają z realizowanego modelu interwencjonizmu państwa w gospodarce i obowiązujących uwarunkowań ustrojowych, te uwarunkowania i związane z nimi podejście do kompetencji w znacznym stopniu zaś wypływają z integracji gospodarczej w ramach UE. U podstaw tego podejścia leży ideologia państwa aktywnego w gospodarce, które ma być odpowiedzialne za procesy gospodarcze. Swoiste uwarunkowania dotyczą zarówno konstytucyjnych organów państwa odpowiedzialnych za sprawy gospodarki, jak i wykonywania funkcji administracyj-

⁸ Zwraca na to uwagę np. *L. Leszczyński*, w: *SystemPrAdm*, t. 4, 2012, s. 256.

⁹ *M. Zirk-Sadowski*, w: *SystemPrAdm*, t. 4, 2012, s. 175.

nych w gospodarce, np. reglamentacji czy regulacji sektorowej, oraz ingerencji w sferę praw podmiotów gospodarczych. Ingerencja państwa w gospodarkę opiera się na instytucjach prawa administracyjnego, ale zwróćmy uwagę, że po pierwsze, w gospodarce są specyficzne funkcje administracji publicznej, samodzielne podmioty administrujące (niekiedy zorganizowane według prawa prywatnego, zadania administracyjne mogą być wykonywane z wykorzystaniem form prawa prywatnego) i swoiste cele polityki gospodarczej państwa, a po drugie, wymagania dotyczące kompetencji oraz zależności kompetencyjnych ulegają dyferencjacji. Często można odnieść wrażenie, że na gruncie publicznego prawa gospodarczego nie dość rygorystycznie czy pryncypialnie podchodzi się do kompetencji. W przypadku pojęcia tak „uświęconego” tradycją jak kompetencja, opór jest naturalny, ale takie podejście do kompetencji w przedmiotowym prawie może mieć swoje uzasadnienie. Przepisy kompetencyjne, jak i podejście do kompetencji czemuś służą, są przejawem pewnych aksjologicznych preferencji na gruncie danego porządku prawnego. Z perspektywy twórców normy społeczne są zawsze racjonalne, a stosowanie tych norm też podlega racjonalizacji. Jak wyjaśnił K. Palecki: „[...] dynamikę norm społecznych można sprowadzić do procesu nieustannego «dopasowywania» ich treści regulującej do określonych wartości – celów”¹⁰. Wszystko dzieje się więc po to, aby prawo stało się lepszym środkiem do osiągnięcia pożądanych wartości bądź celów i tym samym, aby uzyskały one status norm racjonalnych¹¹.

Właściwe badania muszą poprzedzać ogólne rozważania nad samą kompetencją. Nie są one łatwe, ponieważ aparatura pojęciowa prawoznawstwa w zakresie takich podstawowych pojęć jest – jak wspomniano – szczególnie „zagmentwana”¹². Mimo wszystko można wyróżnić elementy, które *opinio communis* decydują o kompetencji. Przez pryzmat tych elementów można dalej oceniać przepisy i praktykę ich stosowania. W rozdziale pierwszym podjęto próbę wyjaśnienia pojęcia kompetencji w ujęciu funkcjonalnym i wskazania problemów badawczych związanych z tym terminem. Poświęcono również uwagę zagadnieniu interwencjonizmu państwa w gospodarce, aby pokazać kontekst funkcjonowania kompetencji. W rozdziale drugim zaprezentowano kompetencję na płaszczyźnie podstawowych norm ustrojowych. Omówiono kompetencje najważniejszych organów państwa, ich zależności kompeten-

¹⁰ Na temat tzw. racjonalności norm prawnych zob. K. Palecki, *Prawoznawstwo*, s. 90.

¹¹ Z. Leoński zwraca uwagę, że wpływ uznawanych przez społeczeństwo poglądów na działalność państwa odbywa się nie tylko poprzez prawo, ale też wyraża się w przyjmowaniu innych zespołów norm czy dyrektyw (Z. Leoński, *Nauka administracji*, s. 37).

¹² Zwraca na to uwagę Z. Ziemiński, *O aparaturze pojęciowej*, s. 41.

cyjne i podstawowe założenia ustrojowe dotyczące kompetencji – nie wszystkie, ale te najważniejsze, wyróżnione z perspektywy publicznoprawnej regulacji gospodarki. Podjęto problem tzw. europeizacji państwa i prawa, ponieważ funkcjonowanie państwa i prawa obecnie jest pod przemożnym wpływem uwarunkowań ponadnarodowych. Skoncentrowano się przy tym na oddziaływaniu UE i przedstawiono prawo unijne bezpośrednio obowiązujące na terytorium Polski; wpływ prawa i polityk UE na polskie standardy prawne jest z pewnością największy, najistotniejszy, a z racji rozległego obszaru badań i potrzeby syntetycznego ujęcia tematu nie omówiono innych źródeł europeizacji polskiego porządku prawnego. W trzecim rozdziale zaprezentowano kompetencję w aspekcie zasady legalizmu. Legalizm zakłada, że każda czynność organu władzy publicznej ma odpowiednią podstawę prawną¹³, jest to zasada działania organów państwa tylko w tych sferach i tylko takimi środkami, do których upoważnia je prawo. Zdecydowano się zbadać wymaganą podstawę prawną działania organów państwa, czy innych podmiotów wykonujących funkcje władzy państwowej. Przedstawiono zakres zasady legalizmu, a więc też związanej z nią zasady kompetencyjności, sposób ujęcia kompetencji w prawie i podjęto problematykę wykładni przepisów kompetencyjnych oraz dyskrecjonalnego stosowania prawa. Rozdział czwarty dotyczy kompetencji w obszarze administracji publicznej. W przypadku administracji publicznej sprawa jest wyjątkowo skomplikowana, bo administracja publiczna stosuje prawo w sposób kierowniczy, a więc nie ogranicza się do ustalenia konsekwencji prawnych wystąpienia pewnego stanu faktycznego, lecz ma kompetencje służące kształtowaniu rzeczywistości, rozstrzygając sprawy musi dokonywać złożonych ocen preferencyjnych, np. w związku z klauzulą interesu publicznego, z czym wiąże się szczególnie dużo problemów w obszarze kompetencji. W ujęciu „klasycznym” administracja zajmuje się tylko wykonywaniem prawa, ale od początku założenie o tylko wykonawczym charakterze działań administracji publicznej budziło wątpliwości i we współczesnych państwach administracja państwowa wkracza w różne obszary, posługuje się różnymi formami działania i wyróżnia się jej rozmaite funkcje, m.in. kierownicze¹⁴. Omówiono kompetencję ze sfery administracji publicznej w kontekście różnych sposobów, metod oraz form działania tej administracji. W piątym rozdziale przedstawiono kompetencję

¹³ Zob. np. H. Izdebski, *Doktryny polityczno-prawne*, s. 238.

¹⁴ A. Błaś twierdzi, że obecnie ten wykonawczy charakter działań administracji publicznej przypomina już bardziej modelowy wzorzec – A. Błaś, w: *Administracja publiczna* (red. J. Boć), s. 36.

w kontekście najważniejszych praw podstawowych jednostki w sferze gospodarki, a więc swobody działalności gospodarczej i prawa własności. Jeśli bowiem obywatel działa w ramach prawnie ujętej wolności, a organy państwowe mają działać w ramach kompetencji¹⁵, to pojawiają się pytania, czy potrzeba wykonania zadań publicznych (ewentualnie wykonywanie tych zadań przez obywatela) może zmienić tę sytuację, czy tzn. że obywatel będzie działał w ramach kompetencji, czy wykonywanie zadań przez jednostki publiczne w gospodarce może powodować, że będą one traktowane jakby działały w sferze wolności.

¹⁵ Tak *E. Schmidt-Aßmann*, *Ogólne prawo administracyjne*, s. 19.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl