

## Wprowadzenie

W 1920 r. została opublikowana pierwsza w historii monografia naukowa poświęcona prawu gospodarczemu jako celowo wyodrębnianemu w systemie prawa zbiorowi norm – była to praca niemieckiego uczonego A. Nussbauma, zatytułowana *Das Neue Deutsche Wirtschaftsrecht* („Nowe niemieckie prawo gospodarcze”)<sup>1</sup>. Autor zaznaczał w niej, że „wątpliwe jest, czy uda się już obecnie znaleźć prawidłowe pod względem teoretycznym określenie prawa gospodarczego”<sup>2</sup>. Pomimo upływu niemal stu lat wątpliwości teoretyczne w przedmiocie określania prawa gospodarczego trwają nadal, nieodmiennie na przestrzeni dekad wywołując „namiętne spory, dotyczące nie tylko możliwości i celowości wydzielenia «prawa gospodarczego», ale sięgające często do samych podstaw funkcjonowania systemu prawnego i jego roli jako regulatora stosunków społecznych”<sup>3</sup>.

Problemy na tle określenia prawa gospodarczego nie ograniczają się bynajmniej do rozbieżności w sposobie konstruowania jego definicji (z lubością tworzonych przez badaczy – jak wskazuje K. Strzyczkowski, „w piśmiennictwie powstało kilkadziesiąt propozycji definicji prawa gospodarczego”<sup>4</sup>), a także odmienności w wytyczaniu warunkowanych kształtem definicji granic zakresu przedmiotowego prawa gospodarczego. Problemy te dotyczą również zagadnień ontologicznych i epistemologicznych. Na ontologiczne pytanie „co to jest prawo gospodarcze?”<sup>5</sup> nie zawsze odpowiadano wszakże „zbiór norm prawnych”. J. Hedemann postrzegał prawo gospodarcze jako nową filozofię prawa, ducha przenikającego cały system prawa, kolejny etap na drodze rozwoju prawa – prawo gospodarcze miało być „odblaskiem powszechnego prądu naszych czasów, zasadniczym tonem w całości prawa, wielką linią kierunkową na przyszłość, najwyższym wzniesieniem się, które można porównać z prawem naturalnym”<sup>6</sup>. Inni spośród przedwojennych niemieckich klasyków prawa gospodarczego widzieli w nim metodę badania norm i stosunków prawnych występujących w sferze gospodarki – według

---

<sup>1</sup> A. Nussbaum, *Das Neue Deutsche Wirtschaftsrecht. Eine systematische Übersicht über die Entwicklung des Privatrechts und der benachbarten Rechtsgebiete seit Ausbruch des Weltkrieges*, Berlin–Heidelberg 1920.

<sup>2</sup> Za: A. Chelmoński, *Prawo gospodarcze*, GSW 1924, Nr 36, s. 554.

<sup>3</sup> S. Włodyka, *Problem „prawa gospodarczego”*, SC 1964, t. V, s. 68.

<sup>4</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 45.

<sup>5</sup> Tytuł „Co to jest prawo gospodarcze” nadano zeszytowi Nr 1, RPEiS 1993, w którym znalazły się artykuły wybitnych przedstawicieli nauki prawa gospodarczego i teorii prawa.

<sup>6</sup> J. Hedemann, *Deutsches Wirtschaftsrecht*, Berlin 1939, s. 19, za: S. Janczewski, *Prawo gospodarcze jako nauka*, PiP 1948, Nr 5–6, s. 38.

K. Geilera<sup>7</sup> i M. Rumpfa<sup>8</sup> prawo gospodarcze miało być sposobem rozumienia prawa przez pryzmat zjawisk życia społecznego i gospodarczego, w kontekście których prawo jest stanowione i funkcjonuje.

Współcześnie w wyższym stopniu doniosłe wydają się problemy epistemologiczne prawa gospodarczego, wyrażające się w dążeniu do określenia właściwej perspektywy percepcji prawa gospodarczego, rozumianego jako zbiór norm wyróżniany w systemie prawa. Trzy koncepcje metodologiczne wyodrębniania prawa gospodarczego, odzwierciedlające odmienność perspektyw postrzegania go we współczesnej nauce, wyróżnił J. Grabowski<sup>9</sup>. Według koncepcji pluralistycznej prawo gospodarcze obejmuje zespoły norm prawnych „wyspecjalizowanych tematycznie” w ramach tradycyjnych gałęzi prawa – administracyjne prawo gospodarcze, prawo karne gospodarcze, prawo handlowe i międzynarodowe prawo gospodarcze<sup>10</sup>. Koncepcja dualistyczna zakłada projekcję na sferę prawa gospodarczego Ulpianowskiego podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne, prowadząc do wyróżnienia publicznego prawa gospodarczego i prywatnego prawa gospodarczego. Zgodnie z koncepcją monistyczną prawo gospodarcze stanowi podstawową gałąź prawa<sup>11</sup>, obejmującą normy regulujące „wszelkie stosunki wynikające z prowadzenia działalności gospodarczej”<sup>12</sup>.

Zauważyć należy, że na przestrzeni ostatnich kilkunastu lat w nauce polskiej zaniedbano posługiwanie się stosowaną dotychczas kategorią administracyjnego prawa gospodarczego, zastępując ją kategorią publicznego prawa gospodarczego, co *a priori* należałoby postrzegać jako wyraz odejścia – w obszarze nauki prawa publicznego – od pluralistycznej koncepcji wyodrębniania prawa gospodarczego na rzecz koncepcji dualistycznej. Sposób ujmowania publicznego prawa gospodarczego we współczesnej literaturze, odzwierciedlający się, m.in. w kształtowaniu granic jego zakresu przedmiotowego, zdaje się jednak świadczyć, że jest ono w istocie postrzegane raczej jako publicznoprawna część prawa gospodarczego stanowiącego samodzielnią i odrębną gałąź prawa (podlegającą odniesieniu do koncepcji monistycznej) niż jako ogół norm prawa publicznego regulujących stosunki społeczne kształtujące się w sferze życia gospodar-

---

<sup>7</sup> K. Geiler, *Formen der wirtschaftlichen Konzentration*, RuW 1922, s. 100.

<sup>8</sup> M. Rumpf, *Der Sinn des Wirtschaftsrecht*, AcP 1922, Nr 120, s. 161.

<sup>9</sup> J. Grabowski, w: SPA, t. 8a, Warszawa 2013, s. 19–21.

<sup>10</sup> Za prekursora ujęcia prawa gospodarczego w perspektywie pluralistycznej należy uznać E.R. Hubera, który dokonał podziału prawa gospodarczego na pięć członów: prywatne prawo gospodarcze, karne prawo gospodarcze, procesowe prawo gospodarcze, administracyjne prawo gospodarcze oraz konstytucyjne prawo gospodarcze – *idem*, *Wirtschaftsverwaltungsrecht*, t. 1, Tübingen 1953, s. 12–19.

<sup>11</sup> Zbliżone ujęcie prezentował F. Klausning, postrzegający prawo gospodarcze jako odrębną gałąź prawa, obejmującą zbiór norm tradycyjnie zaliczanych do prawa handlowego, poszerzony o normy regulujące instrumenty publicznoprawnego oddziaływania na gospodarkę – *idem*, *Wirtschaftsrecht*, BzW 1931, s. 74 i n.

<sup>12</sup> J. Grabowski, w: SPA, t. 8a, s. 20.

czego, wyczerpujący publicznoprawną część dualistycznie ujmowanego prawnogospodarczego uniwersum<sup>13</sup>.

Wstępnym, prejudycjalnym, celem niniejszej pracy, warunkującym realizację celu zasadniczego, będzie wykazanie zasadności postrzegania prawa gospodarczego – na gruncie współczesnego polskiego ustawodawstwa – w ujęciu monistycznym, jako samodzielnej gałęzi prawa. W aspekcie dynamicznym za świadectwo zasadności postrzegania prawa gospodarczego jako samodzielnej gałęzi prawa zostanie poczytane ustalenie, że istotą zastąpienia kategorii administracyjnego prawa gospodarczego kategorią publicznego prawa gospodarczego, w kształcie przedstawianym w literaturze, było determinowane treścią przepisów prawa pozytywnego wyłączenie zbioru norm publicznoprawnych regulujących sferę działalności gospodarczej z obszaru prawa administracyjnego i usytuowanie ich w sferze autonomicznie ujmowanego prawa gospodarczego. W aspekcie statycznym uzasadnienie samodzielnego charakteru prawa gospodarczego jako gałęzi prawa zostanie dokonane poprzez wykazanie zasadności wyróżniania swobodnego przedmiotu regulacji i swoistej metody regulacji prawa gospodarczego, powszechnie wskazywanych w nauce jako kryteria wyodrębniania samodzielnych gałęzi prawa.

Dokonanie ustalenia ogólnego w postaci przypisania prawa gospodarczemu statusu samodzielnej gałęzi prawa, odznaczającej się swoistymi przedmiotem i metodą regulacji, implikuje zasadność podjęcia rozważań szczegółowych – jak wskazywał w 1922 r. niemiecki uczyony *A. Düringer*, „prawo gospodarcze jest to, jak gdyby nowa ziemia, przedstawiające nieograniczone pole pracy w niezliczonej ilości zagadnień”<sup>14</sup>. Wartym szczególnego zainteresowania kierunkiem rozważań szczegółowych w publicznoprawnej części prawa gospodarczego wydaje się analiza instytucji prawnych zakorzenionych w prawie administracyjnym, recypowanych na grunt samodzielnego i autonomicznego prawa gospodarczego, prowadząca do wypracowania – jak wskazywał *L. Kieres* – „właśnych i oryginalnych ujęć”<sup>15</sup>.

Sproblematyzowana wokół cech swoistych prawa gospodarczego analiza instytucji prawnych podlegających zaliczeniu do tej gałęzi prawa – stanowiąca doniosły kierunek rozwoju nauki prawa gospodarczego (w tym publicznego prawa gospodarczego) –

---

<sup>13</sup> Problem usytuowania prawa gospodarczego na tle Ulpianowskiego podziału prawa na prawo publiczne i prawo prywatne stanowi jeden z najdonioślejszych problemów teorii prawa gospodarczego. Niemiecki uczyony *E. Westhoff* uważał wręcz podział prawa na prawo publiczne i prawo prywatne za przeszkodę w konstruowaniu autonomicznej teorii prawa gospodarczego, obejmującego však pierwiastki zarówno publiczno-, jak i prywatnoprawne – *idem*, *System des Wirtschaftsrecht*, t. I, Leipzig 1926, s. 48 i n. Zob. też *S. Dniestrzański*, O istocie prawa gospodarczego, *CPiE* 1932, s. 351.

<sup>14</sup> *A. Düringer*, w: *RuW* 1922, za: *A. Chelmoński*, *Prawo gospodarcze*, s. 554.

<sup>15</sup> *L. Kieres*, Odesłania do publicznego prawa gospodarczego – wartości powszechnie uznawane i wartości szczególne, w: *H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński* (red.), *Europeizacja publicznego prawa gospodarczego*, Warszawa 2011, s. 290.

nie może pomijać instytucji policji gospodarczej<sup>16</sup>. Policję gospodarczą należy postrzegać jako odzwierciedlenie na gruncie prawa gospodarczego ogólnej instytucji policji, stanowiącej „najważniejszą i najbardziej charakterystyczną funkcję państwa, wynikającą już z samej istoty państwowości”, w związku z okolicznością, że „ochrona ogółu i poszczególnych jednostek przed rozmaitymi niebezpieczeństwami jest podstawową racją istnienia państwa, będącego przecież organizacją porządku i pokoju”<sup>17</sup>. Policja gospodarcza winna niewątpliwie stać się trzonem, rdzeniem regulacji prawa gospodarczego w jego publicznoprawnej części – stanowi przeto adekwatny punkt wyjścia dla rozważań nad prawnogospodarczą swoistością instytucji szczegółowych prawa gospodarczego, wiodących do wypracowania własnych, oryginalnych ujęć nauki prawa gospodarczego.

Przedmiotem niniejszej pracy będzie materialnoprawne ujęcie policji gospodarczej. Badaniu w jej ramach zostaną więc poddane normy prawne skutkujące (aktualnie lub potencjalnie) ustanowieniem wzorów zachowań adresowanych do podmiotów prawa gospodarczego – przede wszystkim przedsiębiorców, nakierowanych na odwracanie zagrożeń dla stanów i dóbr policyjnych mogących powstawać w związku z wykonywaniem działalności gospodarczej. W sferze materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej prawodawca wyznacza podmiotom prawa gospodarczego sposoby postępowania, których zastosowanie minimalizuje prawdopodobieństwo wystąpienia zagrożenia dla stanów i dóbr policyjnych – znaczne rozmiary zagrożeń wynikających z wykonywania działalności gospodarczej, warunkowane m.in. jej zorganizowanym i ciągłym charakterem, nierzadkim wykorzystaniem urządzeń technicznych oraz interakcjami z otoczeniem społecznym i przyrodniczym, czynią zaś regulację policyjną w prawie gospodarczym szczególnie doniosłą dla zapewnienia efektywnej ochrony stanów i dóbr policyjnych w ogólności. Badanie materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej zostanie dokonane przy wykorzystaniu metody dogmatycznoprawnej, z subsydiarnym zastosowaniem metody historycznoprawnej oraz prawnoporównawczej.

Zasadniczy cel niniejszej pracy stanowi wykazanie tezy o zasadności postrzegania policji gospodarczej (w ujęciu materialnoprawnym) jako autonomicznej kategorii policji, której swoistość materializuje się w płaszczyznach swoistości prawa gospodarczego ujmowanego jako samodzielna gałąź prawa. Co z tym związane, policja gospodarcza (w ujęciu materialnoprawnym) zostanie przedstawiona jako wzorcowa, modelowa instytucja prawa gospodarczego, w pełni koherentna z jego cechami swoistymi, uzasadnającymi wyodrębnienie go w systemie prawa jako gałęzi samodzielnej. Prawnogospodarcza swoistość materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej zostanie wyka-

---

<sup>16</sup> Za instytucję prawną należy uznać, za Z. Ziemińskim, „pewien zespół norm prawnych wydzielony jako odrębna całość” ze względu na okoliczność, że normy są nakierowane na realizację określonego celu – *idem*, *Szkiecy z metodologii szczegółowych nauk prawnych*, Warszawa–Poznań 1983, s. 88.

<sup>17</sup> M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 177.

zana w trzech płaszczyznach – przedmiotowej, instrumentalnej i normatywnej (*sensu stricto*).

Realizacji wskazanych założeń badawczych służy struktura pracy, obejmująca pięć rozdziałów. W pierwszym rozdziale scharakteryzowany zostanie kontekst systemowy analizy materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej, wyznaczający kierunek badań szczegółowych – wykazane zostanie, że jako płaszczyznę wyodrębniania materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej postrzegać należy prawo gospodarcze, stanowiące samodzielną i odrębną gałąź prawa, nie zaś – jak niegdyś – administracyjne prawo gospodarcze, pozostające w granicach prawa administracyjnego. Drugi rozdział poświęcony będzie analizie ogólnego pojęcia policji – badaniu poddane zostaną sposoby ujmowania pojęcia policji oraz płaszczyzny jego kwalifikacji. W trzecim rozdziale swoistość materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej zostanie wykazana w płaszczyźnie przedmiotowej. Analizie będzie poddawany swoisty przedmiot regulacji prawa gospodarczego (współstanowiący o samodzielności prawa gospodarczego jako gałęzi prawa), w obrębie którego ukształtuje się zakres regulacji materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej, wpływający na kwalifikację pojęcia policji gospodarczej na tle ogólnego pojęcia policji, a także – policji administracyjnej. Rozdział czwarty będzie poświęcony zagadnieniu swoistości materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej w płaszczyźnie instrumentalnej – zostanie w nim dowiedzione, że swoistość dyspozytywnego substratu metody regulacji prawa gospodarczego znajduje odzwierciedlenie również w materialnoprawnym ujęciu policji gospodarczej. W rozdziale piątym swoistość materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej będzie poddana analizie w płaszczyźnie normatywnej *sensu stricto*, dotyczącej swoistości norm prawnych sytuowanych w obrębie prawa gospodarczego. Rozważania zawarte w tym rozdziale poprowadzą do ustalenia, że w sferze materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej występują swoiste (pod względem materialnym) normy prawa gospodarczego.

Dowodząc zasadności podjęcia rozważań nad kategorią policji gospodarczej, wypada wskazać, że policja gospodarcza nie stała się dotychczas w nauce polskiej przedmiotem opracowania o charakterze monograficznym. Co więcej, problematyka policji gospodarczej niezmiernie rzadko obecna jest w innych opracowaniach – publikacjach zbiorowych oraz artykułach zamieszczanych w czasopismach naukowych. Jedyne rozbudowane ujęcie teoretyczne policji gospodarczej zaprezentował *T. Kocowski* w podręczniku Administracyjne prawo gospodarcze<sup>18</sup> oraz w opracowaniu Publiczne prawo gospodarcze wydany w serii „System Prawa Administracyjnego”<sup>19</sup>. Oprócz ujęcia *T. Kocowskiego* związane charakterystyki policji gospodarczej zostały zawarte w podręcznikach publicznego prawa gospodarczego<sup>20</sup>. Wstrzemięźliwość nauki prawa w bada-

---

<sup>18</sup> *T. Kocowski*, w: *L. Kieres* (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 444–477.

<sup>19</sup> *T. Kocowski*, w: *SPA*, t. 8a, s. 659–677.

<sup>20</sup> *C. Kosikowski*, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 194–203; *K. Strzyczkowski*, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 150–154.

niach nad policją postrzeganą w perspektywie materialnej (jako sfera działalności organów władzy publicznej) dotyczy jednak nie tylko policji gospodarczej, lecz także policji w ogólności – dość powiedzieć, że jedyna polska monografia naukowa poświęcona policji w ujęciu materialnym, autorstwa *W. Kawki*, została wydana w 1939 r.<sup>21</sup>.

Na tle rozważań nad pojęciem policji *W. Kawka* pisał: „wysiłki teorii nad wskazaniem istoty określonego zjawiska prawnego polegają na wykryciu i ustaleniu cech, któreby je wyróżniały spośród innych zjawisk prawnych”<sup>22</sup>. Reasumując wprowadzenie do niniejszej pracy, wypadawiec wskazać, że podjęte w niej wysiłki teoretyczne nad wskazaniem istoty policji gospodarczej (w ujęciu materialnoprawnym) będą polegały na wykryciu i ustaleniu cech, które wyróżnią ją na tle ogólnego pojęcia policji – cechy te zostaną zaś odniesione do kryteriów wyodrębniania prawa gospodarczego jako samodzielnej gałęzi w systemie prawa.

\*\*\*

Niniejsza książka powstała na podstawie rozprawy doktorskiej pt. *Prawnogospodarcze płaszczyzny swoistości materialnoprawnego ujęcia policji gospodarczej*, którą obroniłem w maju 2018 r. na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego. Za ogromną życzliwość i wsparcie w przygotowaniu rozprawy doktorskiej składam serdeczne podziękowania promotorowi – Panu Profesorowi *Leonowi Kieresowi*. Dziękuję także recenzentom rozprawy – Pani Profesor *Bożenie Popowskiej* oraz Pani Profesor *Annie Walaszek-Pyziół*, których cenne uwagi wpłynęły na kształt niniejszej pracy.

*Witold Małecki*

Wrocław, maj 2019 r.

---

<sup>21</sup> *W. Kawka*, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.

<sup>22</sup> *Ibidem*, s. 24.