

TADEUSZ KOCOWSKI

ORCID: 0000-0002-4086-8803

Uniwersytet Wrocławski
tadeusz.kocowski@uwr.edu.pl

WITOLD MAŁECKI

ORCID: 0000-0002-8819-0317

Uniwersytet Wrocławski
witold.malecki@uwr.edu.pl

Niezbędność organów państwowego nadzoru policyjnego w gospodarce

Abstrakt: Funkcjonowanie organów państwowego nadzoru policyjnego w gospodarce należy uznać za niezbędne, natomiast prywatyzacja wykonywania zadań z zakresu nadzoru policyjnego byłaby zjawiskiem niepożądanym. Jest to uzasadnione licznymi przesłankami. Organy władzy publicznej uwzględniają w swojej działalności przede wszystkim realizację interesu publicznego, wyrażającą się w ochronie stanów i dóbr policyjnych, podczas gdy przedsiębiorcy prywatni działają w celu osiągnięcia zysku, wobec czego realizacja interesu publicznego (w tym ochrona dóbr policyjnych) stałaby się dla nich wartością drugorzędną. Ponadto wykonywanie nadzoru policyjnego przez organy władzy publicznej jest związane z możliwością stosowania przymusu, co stanowi istotny czynnik wpływający na efektywną realizację nadzoru policyjnego.

Słowa kluczowe: policja gospodarcza, nadzór, organ administracji publicznej, wolność działalności gospodarczej, prywatyzacja wykonywania zadań publicznych.

Wstęp

Gospodarka, a praktycznie działalność gospodarcza, będąc fragmentem otaczającej nas rzeczywistości, traktowana jest jako dynamiczny, wielokierunkowy i wieloetapowy proces obejmujący różnorodne zachowania jego uczestników,

oparty na zasadach racjonalnego działania i zmierzający w konsekwencji do zaspokojenia przede wszystkim materialnych potrzeb człowieka¹. Proces wytwarzania i wymiany dóbr jest koniecznością wynikającą z aktywności człowieka w procesie zaspokajania rosnących potrzeb społecznych. Konieczność gospodarowania zdeterminowana jest także ograniczonością liczby rzeczy użytecznych, co z kolei implikuje dokonywanie określonych wyborów, a więc podejmowanie decyzji ekonomicznych. Podejmowanie decyzji co do tego, kto, co, kiedy, ile, w jaki sposób i dla kogo należy produkować (świadczyć usługi), oznacza wykonywanie działalności gospodarczej, czyli gospodarowanie². Decydowanie, czyli dokonywanie wyboru, wynika ze swobodnego paradoksu ograniczoności środków przy nieograniczoności możliwych do osiągnięcia celów (potrzeb podlegających zaspokojeniu)³.

Współczesna gospodarka marginalizuje produkcję wykonywaną na indywidualne zamówienie konsumenta, który negocjuje wszystkie istotne cechy zamawianego przedmiotu (wyrobu) i warunki, na jakich zostanie on wykonany i dostarczony, które określane są głównie w umowie zawieranej między stronami przed wykonaniem jej przedmiotu. Produkcja podejmowana masowo dostarczana jest obecnie na rynek zgodnie z określonymi parametrami i standardami i tam dopiero poddawana ocenie konsumenta poprzez dokonanie ostatecznego wyboru. W zasadzie więc nie ma on żadnego wpływu na jakość i cechy wyrobów dostarczanych na rynek. W zasadzie może wybierać między dostarczonymi przez producentów wyrobami mającymi określone, ustalone przez nich cechy. Wybór konsumenta ograniczany jest w pewnym stopniu ofertą przedstawianą przez producentów. Konsument dokonuje zatem selekcji wyrobów już wytworzonych o konkretnych cechach nadanych im przez producentów.

Swobodę producentów w fazie projektowania, produkcji i dystrybucji wyrobów może ograniczać państwo poprzez system stanowienia prawa i stosowania jego postanowień w ramach realizowanej funkcji policyjnej oraz reglamentacyjnej⁴. Nadzór policyjny oraz reglamentacyjny wykonywany w interesie publicznym ma pozwolić na zapewnienie bezpieczeństwa i w określonym stopniu odpowiedniej jakości wyrobów. Można przyjąć, iż organy państwa działają tu niejako w interesie i na rzecz konsumentów. Wszakże, biorąc pod uwagę formalnie podnoszoną wyższą sprawność przedsiębiorczości prywatnej niż publicznej, należałoby rozważyć, czy nie występuje ona lub występowałyby również w sferze wykony-

¹ Por. C. Banasiński, *Prawo administracyjne gospodarcze*, [w:] C. Banasiński et al., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2005, s. 11–12; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 20.

² Por. W. Samecki, *Gospodarowanie za pomocą planowania*, Wrocław 1980, s. 7.

³ Por. W. Samecki, *Prolegomena do teorii ekonomii*, Wrocław 1998, s. 23.

⁴ Por. T. Kocowski, *Stanowienie i stosowanie norm prawa administracyjnego w obszarze reglamentacji działalności gospodarczej*, „Prawo” 253, 1996, s. 115–124, A. Chełmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski et al., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 537–549.

wania nadzoru. Tym samym należałoby zbadać, czy ewentualna prywatyzacja zadań publicznych czy też prywatyzacja wykonywania zadań publicznych odnoszących się do sfery policji oraz reglamentacji nie zabezpieczyłaby w sposób bardziej efektywny realizacji w tej sferze interesu publicznego, tym samym dając większe wsparcie prawidłowej realizacji indywidualnych interesów konsumentów.

1. Prymat wolności w gospodarce

Liberalizm chciał widzieć wolność także jako wrodzone i nieograniczone prawo do niezależności indywidualnej, co jednak spowodowało pojawienie się jej ograniczeń dokonywanych przez władzę państwową, a to z kolei zaowocowało uprawnieniami jednostki do przeciwstawienia się władzy w przypadku naruszenia zastrzeżonej jej sfery wolności⁵. Ten bardzo przydatny w gospodarce układ relacji znalazł swe wyartykułowanie ustawowe w przepisie art. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej⁶, stanowiącym, iż przedsiębiorcy mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione. To bulwersujące swym radykalizmem hasło⁷ dokonało jednakże zmiany proporcji w gospodarce, niewątpliwie usprawniając i czyniąc bardziej efektywnymi procesy gospodarcze. Znamienne, że ustawa o działalności gospodarczej w swej pierwotnej wersji była mimo wszystko najbardziej liberalną ze wszystkich regulacji prawnych dotyczących działalności gospodarczej.

Wolność gospodarcza znalazła swe miejsce w Konstytucji RP. Artykuł 20 Konstytucji RP stanowi, że „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Wywodząca się z kręgu prawa natury wolność działalności gospodarczej staje się więc jednym z kanonów ustroju gospodarczego przyjętego w Rzeczypospolitej Polskiej.

Wolność to uprawnienie zakotwiczone w istniejącym porządku prawnym, uwzględniającym także wymogi realizacji dobra powszechnego i interesu publicznego. Jest ona odpowiednikiem decyzji ustawodawcy konstytucyjnego, w ustawie zasadniczej gwarantującego możliwości podejmowania przez każdą jednostkę działań, które w jej mniemaniu są słuszne, pod warunkiem że nie naruszają one praw osób trzecich i nie są z tym porządkiem konstytucyjnym sprzeczne (wolność w sensie pozytywnym), a także chroni jednostkę przed działaniami

⁵ Por. M. Borucka-Arctowa, *Historyczna ewolucja zasad wolności i równości*, [w:] *Państwo, prawo, obywatel*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Wrocław 1989, s. 491.

⁶ Dz.U. Nr 41, poz. 324.

⁷ Por. M. Zdyb, *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 1997, s. 133.

państwa sprzecznymi z ustawą zasadniczą zagrażającymi prawnej i gospodarczej sferze wolności (wolność w sensie negatywnym)⁸.

Wolność gospodarcza w literaturze przedmiotu oraz w orzecznictwie jest pojmowana jako pojęcie jednorodne. Wskazuje się na jej aspekt podmiotowy, odnoszący się do swobody jednostki w dziedzinie gospodarowania⁹, bądź przedmiotowy, nawiązujący do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej¹⁰. Istota aspektu podmiotowego wolności gospodarczej związana jest z domnięciem na rzecz swobody przedsiębiorcy (*in dubio pro libertate*). Swobody związane z działalnością gospodarczą doczekały się swego formalnego skatalogowania. Do najważniejszych z nich zakwalifikowano:

- swobodę podejmowania działalności gospodarczej (wyjątkami są sytuacje, kiedy do podjęcia działalności gospodarczej niezbędna jest koncesja lub zezwolenie);

- swoboda prowadzenia działalności gospodarczej (najpoważniejszą grupę jej ograniczeń tworzą ograniczenia o charakterze policyjno-administracyjnym);

- swoboda w wyborze organizacyjno-prawnej formy, w której działalność gospodarcza może być prowadzona (wyjątkiem są te sytuacje, gdy ustawodawca wskazuje, w jakiej formie może być prowadzona taka działalność, jak na przykład w odniesieniu do banków);

- swoboda w konkutowaniu z innymi podmiotami gospodarczymi (swoboda ta nie dotyczy tak zwanej nieuczciwej konkurencji, a w pewnym sensie także praktyk monopolistycznych);

- swoboda w zakresie zbywania własnych towarów i usług oraz kształtowania cen (ograniczenia dotyczą praktyk monopolistycznych oraz w ograniczonym zakresie cen);

- swoboda w zakresie decydowania o sposobie zaangażowania kapitału;

- swoboda w zakresie zatrudniania (przy poszanowaniu obowiązujących w tym zakresie przepisów prawnych, zwłaszcza kodeksu pracy);

- swoboda w zakresie decydowania o sposobie prowadzenia działalności gospodarczej, zmiany jej profilu czy czasie trwania.

Swoboda daje przedsiębiorcom możliwość wyboru przy poszukiwaniu drogi do osiągnięcia założonego przez nich celu. Cel ten winien być przez przedsiębiorcę osiągany samodzielnie z wykorzystaniem prawem stworzonych możliwości, z jednym wszakże niebanalnym zastrzeżeniem — podejmowane przez przedsiębiorcę czynności i działania nie mogą być oczywiście zabronione przez prawo¹¹. Sami

⁸ K. Strzyczkowski, *Kilka uwag o istocie i granicach wolności gospodarczej*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej*, Katowice 2004, s. 287.

⁹ Zob. S. Biernat, *Wolność handlu i przemysłu i prawne aspekty oddziaływania państwa na gospodarkę w Szwajcarii*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 2, s. 24.

¹⁰ Por. J. Grabowski, *Prawne granice wolności gospodarczej*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, red. E. Giszter, Katowice 1992, s. 65.

¹¹ Por. Z. Leoński *et al.*, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Poznań 1990, s. 24–25; R. Taradejna, J. Maj, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 1990, s. 31–32.

przedsiębiorcy decydują więc zarówno o rodzaju czynności prawnej, jak i treści powstającego między nimi stosunku prawnego, zgodnie z określoną w przepisie art. 353¹ k.c. zasadą swobody umów¹². Na podejmowanie przez przedsiębiorców czynności związanych z działalnością gospodarczą — z wyjątkiem sytuacji wyraźnie przepisami określonych, na przykład sfera działalności objęta koncesjonowaniem — nie jest więc wymagana żadna wcześniejsza zgoda czy akceptacja organów administracji. Treść preambuły ustawy z dnia 6 marca 2018 roku Prawo przedsiębiorców¹³ wskazuje wyraźnie na wagę wolności działalności gospodarczej, przypominając, że „ochrona i wspieranie wolności działalności gospodarczej przyczyniają się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego”.

Każde ograniczenie wolności, jak się podnosi, godzi w wolny rynek (naruszając relacje między popytem, podażą a konkurencją), a taka ingerencja nie może być realizowana w imię niezidentyfikowanego interesu publicznego. W gospodarce wolnorynkowej wolność działalności gospodarczej ma bowiem prymat nad interesem publicznym¹⁴. Konstytucja RP stanowi o społecznej gospodarce rynkowej, czyli o gospodarce, której podstawowym motorem rozwoju mają być mechanizmy rynkowe, na które państwo może oczywiście oddziaływać, ale których nie może zastępować własnymi decyzjami¹⁵. Państwo staje się współodpowiedzialne za dobrostan gospodarczy, a tym samym upoważnione do władczej ingerencji w gospodarkę. Wszakże równocześnie wskazuje się wyraźnie, że koncepcja społecznej gospodarki rynkowej zakłada socjalny charakter państwa, a nie rynku¹⁶.

2. Cel działania podmiotów gospodarczych — zysk

Wyznacznikiem działalności gospodarczej jest jej zarobkowość, dla oceny zaś, czy w danym wypadku mamy z nią do czynienia, rozstrzygające znaczenie ma nie tyle sam rezultat (osiągnięty wynik ekonomiczny) prowadzonej działalności, ile jej cel w sensie motywu lub zamiaru, jakim kierował się podmiot prowadzący działalność. Działalność gospodarcza w wielu przypadkach jest związana z ryzykiem nieosiągnięcia dochodów z wykonywanej działalności, co nie zmienia oczywistego faktu, że była ona prowadzona w celach zarobkowych. Znaczenie rozstrzygające powinno więc mieć to, czy dany podmiot prowadzi działalność w celach zarobkowych, czyli w celu osiągnięcia określonego przysporzenia ma-

¹² Przypomnijmy jedynie, iż art. 353¹ k.c. stanowi, że „strony zawierające umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byleby jego treść lub cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) stosunku, ustawie ani zasadom współżycia społecznego”.

¹³ Dz.U. z 2018 r. poz. 646.

¹⁴ Por. K. Brózda, *Reglamentacja działalności gospodarczej w nowym ujęciu*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2018, nr 3, s. 35.

¹⁵ L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998, s. 79.

¹⁶ K. Sobczak, *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1997, s. 13.

jątkowego (zysku), czy też w celach niezarobkowych, czyli bez takiego zamiaru (zwykle występuje to w wypadku działalności dobroczynnej)¹⁷.

Zysk jest niewątpliwie pojęciem ekonomicznym i oznacza nadwyżkę wpływów (przychodów) nad wydatkami (rozchodami)¹⁸. Jest także kategorią prawną, gdyż termin ten stanowi treść przepisów obowiązujących aktów normatywnych (ustawa z dnia 29 września 1994 roku o rachunkowości¹⁹). W uzasadnieniu do uchwały Sądu Najwyższego z dnia 18 czerwca 1991 roku²⁰ stwierdzono, że „pojęcie zysku leży u podstaw każdej działalności o charakterze gospodarczym, stanowi jej istotę i sens, toteż niepodobna w ogóle mówić o działalności gospodarczej prowadzonej nie w celach zarobkowych. Działalność pozbawiona tego aspektu może być na przykład działalnością społeczną, artystyczną, charytatywną i inną, nigdy natomiast nie będzie działalnością gospodarczą”.

Waga zysku rodzi pytanie o warunki, w jakich jest on wypracowywany przez przedsiębiorców. Dążność do maksymalizacji zysku może, choć oczywiście nie musi, rodzić pokusę działalności będącej w kolizji z wymogami wynikającymi z zasad profesjonalizmu i troski o bezpieczeństwo wyrobów. Może być to wynik używania przy produkcji materiałów nieodpowiedniej jakości i zatrudniania osób niemających stosownych kwalifikacji. Mechanizm rynkowy nastawiony jest na konkurencję, której celem nie zawsze musi być troska i dbałość o interesy konsumenta. Niekiedy bardziej pożądanym celem „walki konkurencyjnej” jest wyeliminowanie konkurentów z rynku. Czynione jest to wszystkimi możliwymi metodami (zgodnymi i niezgodnymi z prawem czy dobrymi obyczajami), aby w wyniku tego procederu zapewnić sobie na rynku pozycję monopolistyczną, co pozwoli uzyskiwać odpowiedni zysk.

3. Konkurencja i jej wpływ na zapewnienie odpowiedniej jakości i bezpieczeństwa wyrobów

Termin „konkurencja” w języku polskim, oprócz innych możliwych znaczeń, rozumiany jest jako współzawodnictwo, rywalizacja²¹. Zasada uczciwej konkurencji ma więc na celu doprowadzenie do sytuacji, kiedy owo współzawodnictwo czy rywalizacja między zainteresowanymi podmiotami odbywać się będzie według zasad gwarantujących uczciwość, czyli postępowania godnego, obyczaj-

¹⁷ A. Wasilewski, *Pojęcie działalności gospodarcze na gruncie prawa polskiego. Dylemat interpretacyjny*, [w:] *Gospodarka — administracja — samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997, s. 542–543.

¹⁸ *Popularny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1999, s. 897.

¹⁹ Tekst jedn. Dz.U. z 2018 r. poz. 395 ze zm.

²⁰ Sygn. III CZP 40/91, OSNP 1992, nr 2, poz. 17.

²¹ *Popularny słownik...*, s. 238.

nego, sumiennego oraz przyzwoitego. Ustawodawca w przepisie art. 9 ustawy Prawo przedsiębiorców stwierdził jednoznacznie, że „przedsiębiorca wykonuje działalność gospodarczą zgodnie z zasadami uczciwej konkurencji, poszanowania dobrych obyczajów oraz słusznym interesów innych przedsiębiorców i konsumentów, a także poszanowania oraz ochrony praw i wolności człowieka”. Gwarantem tego typu działalności przedsiębiorcy jawi się zatem państwo.

W literaturze podkreśla się, iż celem współczesnej ingerencji państwa określonej mianem interwencjonizmu pozostaje również ochrona rynku, w tym jego zasad i mechanizmów oraz interesów uczestników rynku²². Formalną podstawą prawną tego typu działań są przepisy ustawy z dnia 16 lutego 2007 roku o ochronie konkurencji i konsumentów²³, w której w przepisie art. 1 stwierdzono, iż określa ona warunki rozwoju i ochrony konkurencji, zasady podejmowanej w interesie publicznym ochrony interesów przedsiębiorców i konsumentów, a także zasady i tryb przeciwdziałania praktykom ograniczającym konkurencję.

W gospodarce nakazowej procesy projektowania i produkcji wyrobów poddawane były rygorystycznym wymogom administracyjnym w postaci norm technicznych. W pewnym momencie normom technicznym przydano przymiot norm prawnych, co dodatkowo utrudniało postęp w dziedzinie modernizacji i podejmowania produkcji nowych konkurencyjnych wyrobów. Wprowadzenie do gospodarki mechanizmów rynkowych i „otwarcie jej na świat” zostało połączone z odejściem od tego typu rozwiązań w produkcji wyrobów. Nie oznaczało to, iż wszystkie problemy związane z jakością i bezpieczeństwem wyrobów automatycznie rozwiąże sam rynek. Należy wyraźnie podkreślić, że mechanizm konkurencji nie był i nie jest sam w stanie, bez pomocy państwa, rozwiązać tych problemów.

4. System oceny zgodności oraz certyfikacja

Konkurencji w dziedzinie produkcji wyrobów miało służyć odejście od obowiązkowej normalizacji, czyli obowiązku stosowania norm technicznych przewidzianego przepisami ustawy z 27 listopada 1961 roku o normalizacji²⁴, której celem było zwiększenie stopnia typizacji i unifikacji produkcji oraz zwiększenie wydajności, bezpieczeństwa i higieny pracy. Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 roku o normalizacji²⁵ wprowadziła zasadę, zgodnie z którą stosowanie Polskich Norm jest dobrowolne. Sama normalizacja miała służyć racjonalizacji produkcji i usług poprzez stosowanie uznanych reguł technicznych, w istocie spowalniając i ograniczając podnoszenie jakości i bezpieczeństwa wyrobów. W określonym zakresie

²² Por. C. Kosikowski, *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018, s. 97.

²³ Dz.U. z 2007 r. Nr 50, poz. 331 ze zm.

²⁴ Dz.U. Nr 53, poz. 298.

²⁵ Dz.U. z 1993 r. Nr 55, poz. 251.

proces ten miało wspomagać wprowadzenie systemu oceny zgodności wyrobów. Odtąd producenta nie ograniczały obowiązujące go do tej pory normy techniczne. To producentowi pozostawiono swobodę dotyczącą wyboru drogi projektowania i sposobu produkowania wyrobów. Implementacja dyrektyw unijnych regulujących tę problematykę została dokonana przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 roku o systemie oceny zgodności²⁶ oraz ustawy z dnia 13 kwietnia 2016 roku o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku²⁷.

O ile projektowanie i produkcja wyrobów w dużej mierze realizowana jest w ramach swobody działania przedsiębiorców, o tyle już wprowadzenie wyrobu do obrotu lub oddawanie go do użytku zgodnie z przepisami art. 6 ustawy o systemie oceny zgodności podlega ocenie zgodności z:

1. zasadniczymi wymaganiami dla wyrobów podlegających ocenie zgodności oraz procedury oceny zgodności, biorąc pod uwagę rodzaje wyrobów oraz stopień stwarzanych przez nie zagrożeń;

2. szczegółowymi wymaganiami określonymi dla wyrobów, które mogą stwarzać zagrożenie albo służyć ochronie lub ratowaniu życia, zdrowia, mienia lub środowiska, biorąc pod uwagę rodzaje wyrobów oraz stopień stwarzanych przez nie zagrożeń;

3. zasadniczymi lub szczegółowymi wymaganiami określonymi w odrębnych ustawach.

Zgodnie z art. 2 ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku realizacja jej przepisów ma doprowadzić do zapewnienia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki; znoszenia barier technicznych w handlu i ułatwiania obrotu towarowego, przede wszystkim zaś do eliminowania zagrożeń stwarzanych przez wyroby dla zdrowia i bezpieczeństwa w miejscu pracy, w celu ochrony konsumentów, mienia, środowiska i bezpieczeństwa publicznego. Stąd też konieczność złożenia oświadczenia przez producenta, instalatora albo prywatnego importera, na ich wyłączną odpowiedzialność, że wyrób jest zgodny z wymaganiami. Niekiedy zaś ustawodawca przewiduje dodatkową konieczność uzyskania certyfikatu, czyli dokumentu wydanego przez jednostkę notyfikowaną, potwierdzającego, że wyrób, projekt wyrobu lub proces jego wytwarzania są zgodne z danymi wymaganiami.

Kontrolę i nadzór nad prawidłowością tych działań sprawuje system organów państwa, których działalność da się z powodzeniem określić mianem policji gospodarczej, czyli najstarszej funkcji wykonywanej przez państwo wobec gospodarki. To właśnie ona stała się najwcześniej i najbardziej rozpowszechnioną formą ograniczenia wolności²⁸ w celu ochrony bezpieczeństwa oraz porządku i spokoju publicznego w różnych sferach aktywności społecznej. Te regulacje w określonym stopniu ograniczają samodzielność przedsiębiorców i mogą realnie

²⁶ Tekst jedn. Dz.U. z 2019 r. poz. 155.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1398; z 2018 r. poz. 650, 1338.

²⁸ T. Bigo, [w:] *Prawo administracyjne*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952, s. 55.

wpływać na osiągnięty przez te podmioty zysk. Biorąc pod uwagę współczesny trend do deregulacji i prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, należałoby rozważyć także możliwość prywatyzacji wykonywania zadań z zakresu nadzoru policyjnego we współczesnej gospodarce.

5. Organy nadzoru rynku

Krąg organów władzy publicznej wykonujących zadania z zakresu nadzoru rynku został wskazany w art. 58 ust. 2 ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku oraz art. 38 ust. 2 ustawy o systemie oceny zgodności, przy czym pierwszy ze wskazanych aktów prawnych nazywa je „organami nadzoru rynku”, drugi zaś — „organami wyspecjalizowanymi”. Obie ustawy do kręgu tych organów zaliczają wojewódzkich inspektorów Inspekcji Handlowej, inspektorów pracy, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, organy nadzoru budowlanego, Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego oraz wojewódzkich inspektorów transportu drogowego. Ustawa o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku włącza do tego katalogu także Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, dyrektorów urzędów morskich oraz dyrektorów okręgowych urzędów miar, natomiast ustawa o systemie oceny zgodności — organy Inspekcji Ochrony Środowiska. Ponadto obie ustawy wskazują Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK) jako organ monitorujący funkcjonowanie systemów — systemu nadzoru rynku (art. 59 ust. 1 ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku) oraz systemu kontroli wyrobów (art. 39 ust. 1 ustawy o systemie oceny zgodności).

Rola Prezesa UOKiK jako organu monitorującego funkcjonowanie systemów jest realizowana zarówno na płaszczyźnie krajowej, jak i międzynarodowej. Na płaszczyźnie krajowej podstawowym zadaniem Prezesa UOKiK jest prowadzenie współpracy z organami nadzoru rynku (organami wyspecjalizowanymi), czego szczególnym wyrazem jest przekazywanie tym organom informacji wskazujących, że wyrób wprowadzony do obrotu lub oddany do użytku nie spełnia wymagań (zasadniczych, szczegółowych lub innych) bądź stwarza zagrożenie (art. 59 ust. 2 pkt 1 i 3 ustawy o systemach oceny zgodności i nadzoru rynku oraz art. 39 ust. 2 pkt 1 i 2 ustawy o systemie oceny zgodności). Na płaszczyźnie międzynarodowej Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów ma natomiast za zadanie między innymi prowadzenie współpracy z organami nadzoru rynku państw członkowskich Unii Europejskiej i państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu, uczestnictwo w pracach organów Rady Unii Europejskiej i Komisji Europejskiej, unijnych grup do spraw współpracy administracyjnej oraz w forach międzynarodowych w zakresie systemu nadzoru rynku oraz przekazywanie Komisji Europejskiej informacji o krajowych organach nadzoru rynku (organach wyspecjalizowanych) i ich kompetencjach. Zada-

nia organów nadzoru rynku (organów wyspecjalizowanych) są komplementarne wobec zadań Prezesa UOKiK, umożliwiając mu wykonywanie roli organu monitorującego — obejmują między innymi informowanie Prezesa Urzędu o wynikach przeprowadzonych kontroli w zakresie spełnienia przez wyroby wymagań (zasadniczych, szczegółowych lub innych) oraz niezwłoczne przekazywanie mu kopii decyzji w przedmiocie chociażby nakazu wycofania wyrobu z obrotu lub użytku, zakazu udostępniania wyrobu oraz nakazu zniszczenia wyrobu. System zadań Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów jako organu monitorującego oraz organów nadzoru rynku (organów wyspecjalizowanych) zdaje się zatem tworzyć komplementarną strukturę, umożliwiającą skoordynowane i efektywne prowadzenie nadzoru rynku. W ramach tej struktury organy nadzoru rynku (organy wyspecjalizowane) mogą w szczególności stosować zasadę współdziałania organów administracji publicznej, objętą treścią art. 7b kodeksu postępowania administracyjnego²⁹.

Organy nadzoru rynku (organy wyspecjalizowane) należą do systemu organów administracji publicznej, które zostały powołane do realizacji norm prawa administracyjnego (w tym norm administracyjnego prawa gospodarczego albo raczej — publicznego prawa gospodarczego), i działają w granicach przyznanych im prawem kompetencji³⁰. Podstawową wartością przyświecającą funkcjonowaniu organów nadzoru rynku — podobnie jak wszystkich organów administracji publicznej — powinna być realizacja interesu publicznego, dobra wspólnego³¹, z którym nierzadko kolidują działania nadzorowanych przez organy przedsiębiorców, nastawionych przede wszystkim na maksymalizację zysku³². Prywatyzacja wykonywania zadań z zakresu nadzoru policyjnego, polegająca na przekazaniu wykonywania tych zadań przedsiębiorcom prywatnym, mogłaby prowadzić do zmniejszenia stopnia ochrony interesu publicznego. Z istoty funkcjonowania przedsiębiorców prywatnych w gospodarce wolnorynkowej wynika bowiem, że pierwotną przesłanką warunkującą prowadzoną przez nich działalność jest efektywność gospodarcza³³. Osiąganie efektywności gospodarczej, pozwalającej na zdobywanie i maksymalizację zysku, decyduje o rentowności funkcjonowania

²⁹ Dz.U. z 2018 r. poz. 2096 ze zm.

³⁰ J. Boć, [w:] *Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010, s. 133.

³¹ Z. Cieślak, *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006, s. 152; K. Żukowski, *Administracja publiczna*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016, s. 2.

³² O dobru wspólnym w publicznym prawie gospodarczym zob. A. Szafrński, *Znaczenie dobra wspólnego dla oceny i interpretacji przepisów publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Prawo naturalne — natura prawa*, red. P. Dowodziński, F. Longchamps de Bérrier, K. Szczucki, Warszawa 2011, s. 101–106.

³³ J. Grabowski, *Rola i funkcje prawa w kształtowaniu stosunków gospodarczych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Waslaszek-Pyziół, Warszawa 2018, s. 4–5.

przedsiębiorcy, a w konsekwencji — jego obecności w obrocie gospodarczym. Wszelkie inne przesłanki działania przedsiębiorców prywatnych, w tym realizacja interesu publicznego, mają charakter jedynie wtórny. Niewątpliwie zatem prywatyzacja wykonywania zadań z zakresu nadzoru policyjnego sprawiłaby, że interes publiczny stałby się wartością drugorzędną w działalności podmiotów wykonujących te zadania (to jest przedsiębiorców) z uwagi na sens i istotę ich działania w warunkach gospodarki wolnorynkowej. Sprawowanie nadzoru policyjnego przez organy administracji publicznej, dla których interes publiczny jest główną przesłanką funkcjonowania, gwarantuje realizację interesu publicznego w wyższym stopniu, w oderwaniu od rachunku zysków i strat.

6. Organy nadzoru rynku jako organy policyjne

Organy nadzoru rynku (organy wyspecjalizowane) należy postrzegać jako organy policyjne, a zatem organy powołane (między innymi) do realizacji funkcji administracji publicznej nazywanej policją. Sposób rozumienia pojęcia „policja” wyznaczył w nauce polskiej W. Kawka — autor wydanego w 1939 roku jedyne-go monograficznego opracowania dotyczącego policji w ujęciu funkcjonalnym, to jest rozumianej jako funkcja, sfera działalności organów władzy publicznej. Autor wskazywał, że „policja jest działalnością administracji wewnętrznej, mającą za zadanie ochronę bezpieczeństwa, spokoju i porządku publicznego”³⁴. Ujęcie to pozostaje aktualne również współcześnie — w dobie III Rzeczypospolitej, na dowód czego można przytoczyć (przykładowo) określenie policji autorstwa M. Kuleszy, który postrzegał ją jako „jedną z podstawowych funkcji administracji publicznej, która służy zapewnieniu bezpieczeństwa, porządku i spokoju publicznego oraz ochrony życia, zdrowia i mienia”³⁵. Istotą policji jest zatem ochrona stanów i dóbr o charakterze egzystencjalnym, warunkujących normalne, wolne od materialnych zagrożeń funkcjonowanie zbiorowości społecznej i tworzących ją jednostek³⁶, co sprawia, że policja jest niewątpliwie „najważniejszą i najbardziej charakterystyczną funkcją państwa, wynikającą już z samej istoty państwowości”³⁷. Wypada przy tym dookreślić, że działalność policyjną wskazanych wcześniej organów nadzoru rynku (organów wyspecjalizowanych) — z uwagi na ich kompetencje w stosunku do przedsiębiorców prywatnych — należy odnosić do

³⁴ W. Kawka, *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939, s. 24.

³⁵ M. Kulesza, *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. J. Szreniawski, Rzeszów 1992, s. 71.

³⁶ J. Dobkowski, *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8, s. 14.

³⁷ M. Szydło, *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005, s. 177.

pojęcia policji gospodarczej, a więc tej dziedziny policji, która jest nakierowana na „ochronę bezpieczeństwa publicznego, tj. życia, zdrowia, mienia oraz moralności publicznej, przed zagrożeniami wynikającymi z prowadzenia działalności określanej mianem gospodarczej”³⁸.

Według stanowiska przeważającego w polskiej nauce policja (w ujęciu funkcjonalnym) odznacza się znamieniem przymusu — działalność policyjna to działalność prowadzona z wykorzystaniem przymusu lub zabezpieczona możliwością wykorzystania go. Stanowisko to prezentowane jest zarówno na kartach literatury przedwojennej oraz tużpowojennej, jak i współcześnie. W literaturze „dawnej” do przymusu odwoływali się między innymi T. Bigo, wskazując, że „policja jest to działalność, która przy użyciu i zagrożeniu przymusu zmierza do zapobiegania względnie zwalczania niebezpieczeństw względnie naruszeń porządku publicznego”³⁹, oraz S. Kasznica, zaznaczający, że policję „znamionują dwie cechy: cel, którym jest ochrona lub też przywrócenie naruszonego bezpieczeństwa, porządku, ładu i spokoju publicznego; środek służący do osiągnięcia tego celu, którym jest przymus”⁴⁰. Współcześnie stanowisko zbliżone do S. Kasznicy wyraził B. Dolnicki, według którego „istotę pojęcia »policja« w znaczeniu funkcjonalnym określa: cel, którym jest ochrona interesów państwa przed naruszeniami lub też przywrócenie stanu sprzed naruszenia; możliwość zastosowania przymusu jako środka służącego do osiągnięcia tego celu”⁴¹. S. Fundowicz zaś określa policję jako „władczą działalność państwa”⁴², przy czym cechę władztwa wypada uznać za immanentnie związaną z przymusem, na co wskazuje choćby ujęcie władztwa zaprezentowane przez Z. Pulkę, zgodnie z którym władztwo to „uprawnienie organu administracji państwowej do jednostronnego kształtowania sytuacji prawnej podmiotu administrowanego poprzez wydawanie aktów prawnych, z którymi prawo wiąże możliwość stosowania przymusu państwowego w celu ich realizacji”⁴³.

Efektywne wykonywanie zadań z zakresu realizacji funkcji policyjnej przez organy nadzoru rynku (organy wyspecjalizowane) wymaga niewątpliwie zabezpieczenia możliwością zastosowania przymusu⁴⁴. Jako przykład kompetencji organu nadzoru rynku (organu wyspecjalizowanego), której doniosłość realizacji jest warunkowana zabezpieczeniem możliwości zastosowania przymusu, można

³⁸ T. Kocowski, *Policja gospodarcza*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a, s. 702.

³⁹ T. Bigo, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932, s. 172.

⁴⁰ S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946, s. 136–137.

⁴¹ B. Dolnicki, *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, „Prawo” 272, 2000, s. 396.

⁴² S. Fundowicz, *Policja i państwo policyjne*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów-Cisna 2002, s. 181.

⁴³ Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Prawo” 206, 1992, s. 150.

⁴⁴ O roli przymusu w policyjnej działalności organów władzy publicznej i jego znaczeniu dla definiowania pojęcia „policja” zob. W. Małeckie, *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019, s. 109–113.

podać kompetencję wojewódzkiego inspektora inspekcji handlowej, wynikającą z art. 18 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 roku o Inspekcji Handlowej⁴⁵, zgodnie z którym inspektor może w drodze decyzji

zarządzić w toku kontroli ograniczenie wprowadzania do obrotu, wstrzymanie wprowadzania do obrotu lub wycofanie z obrotu produktów albo wstrzymanie świadczenia usług, albo niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, jeżeli jest to konieczne ze względu na bezpieczeństwo lub interes konsumentów albo interes gospodarczy państwa.

W przypadku gdy kontrolowany przedsiębiorca, będący adresatem decyzji wydanej na podstawie powołanego przepisu, nie wypełni obowiązku wynikającego z decyzji, zastosowanie będą mogły znaleźć przepisy ustawy z dnia 17 czerwca 1966 roku o postępowaniu egzekucyjnym w administracji⁴⁶. Zgodnie z art. 2 § 1 pkt 10 tej ustawy egzekucji administracyjnej podlegają między innymi obowiązki o charakterze niepieniężnym pozostające we właściwości organów administracji rządowej i samorządu terytorialnego. Artykuł 1a pkt 12 do środków egzekucyjnych w postępowaniu egzekucyjnym dotyczącym obowiązków o charakterze niepieniężnym zalicza: grzywnę w celu przymuszenia, wykonanie zastępcze, odebranie rzeczy ruchomej, odebranie nieruchomości, opróżnienie lokali i innych pomieszczeń oraz przymus bezpośredni.

Prywatyzacja wykonywania zadań z zakresu nadzoru policyjnego, w kontekście licznego katalogu kompetencji organów policyjnych, których efektywna realizacja wymaga zabezpieczenia możliwością zastosowania przymusu, wywołałaby istotne wątpliwości na tle zasadności upoważnienia przedsiębiorców prywatnych wykonujących zadania policyjne zamiast organów władzy publicznej do posługiwania się przymusem. Jak wskazuje się w teorii państwa i prawa, w państwie prawnym monopol stosowania przemocy fizycznej, której wymaga realizacja przymusu, powinien przysługiwać organom władzy publicznej — przykładowo M. Weber wskazywał na przynależne państwu „prawo monopolu na wywieranie prawomocnej przemocy fizycznej”⁴⁷. Przyznanie możliwości posługiwania się przemocą fizyczną w celu realizacji przymusu przedsiębiorcom prywatnym wykonującym zadania z zakresu nadzoru policyjnego należałoby ocenić negatywnie. Dla ochrony praw i wolności jednostek (w tym przedsiębiorców podlegających nadzorowi policyjnemu) fundamentalne znaczenie ma niewątpliwie ograniczenie zastosowania przemocy fizycznej do sytuacji i warunków ściśle określonych przez prawo. W wypadku posługiwania się przemocą przez organy władzy publicznej wypada przyjąć — kierując się art. 7 Konstytucji RP — że organy te posługują się przemocą tylko w okolicznościach wskazanych w relevantnych normach prawnych. Posługiwanie się przemocą przez przedsiębiorców prywatnych realizujących zadania policyjne wymagałoby kontroli ze strony organów władzy

⁴⁵ Dz.U. z 2018 r. poz. 1930 ze zm.

⁴⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 1314 ze zm.

⁴⁷ Za: M. Weber, *Polityka jako zawód i powołanie*, [w:] *idem, Racjonalność, władza, odczarowanie*, Poznań 2011, s. 266.

publicznej, przy czym kontrola ta przybierałaby postać kontroli *ex post*, która często nie byłaby zdolna *a priori* zapobiec ewentualnym nadużyciom. Z uwagi na fundamentalne — jak już wskazano — znaczenie restrykcyjnej regulacji prawnej zastosowania przemocy fizycznej dla ochrony praw i wolności jednostek oraz trudne do apriorycznego odwrócenia niebezpieczeństwo negatywnych zjawisk w stosowaniu przemocy fizycznej przez przedsiębiorców prywatnych możliwość upoważnienia przedsiębiorców do korzystania z przemocy fizycznej w celu realizacji przymusu nie wydaje się zasadna.

7. Zawodowy (profesjonalny) charakter działalności organów nadzoru rynku

Działalność policyjną organów nadzoru rynku (organów wyspecjalizowanych) — jak już wskazywano — należy odnosić do kategorii policji gospodarczej mającej na celu ochronę stanów i dóbr policyjnych przed zagrożeniami mogącymi wynikać z prowadzenia działalności gospodarczej. Działalność gospodarcza (w szczególności o charakterze wytwórczym) jest współcześnie wykonywana przeważnie „z pomocą wielu skomplikowanych i stwarzających zagrożenie dla życia, zdrowia i mienia maszyn i urządzeń”⁴⁸, nierzadko wymaga dysponowania specjalistyczną wiedzą i umiejętnościami, co sprawia, że do efektywnego realizowania zadań z zakresu nadzoru policyjnego niezbędne wydaje się zdobycie stosownych kwalifikacji przez osoby bezpośrednio zajmujące się realizowaniem tych zadań. Co z tym związane przepisy normujące ustrój i funkcjonowanie organów nadzoru rynku (organów wyspecjalizowanych) często ustanawiają wymogi legitymowania się wiedzą, umiejętnościami i doświadczeniem zarówno przez osoby piastujące funkcję organów, jak i osoby zatrudnione w strukturach organów, bezpośrednio wykonujące zadania z zakresu nadzoru policyjnego. Przykładowo wymogi dotyczące osoby piastującej funkcję Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego zostały ustanowione w art. 165 ust. 3 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 roku — Prawo geologiczne i górnicze⁴⁹, zgodnie z którym osoba ta winna między innymi posiadać co najmniej sześćioletni staż pracy, w tym co najmniej trzyletni staż pracy na stanowisku kierowniczym, a także mieć wykształcenie i wiedzę z zakresu spraw należących do właściwości Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego. Wymogi w stosunku do inspektorów Inspekcji Transportu Drogowego określono w art 76 ust. 1 ustawy z dnia 6 września 2001 roku o transporcie drogowym⁵⁰, według którego inspektorem może być osoba, która między innymi ma prawo jazdy

⁴⁸ T. Kocowski, *Policja gospodarcza...*, s. 707.

⁴⁹ Dz.U. z 2017 r. poz. 2126 ze zm.

⁵⁰ Dz.U. z 2019 r. poz. 58 ze zm.

co najmniej kategorii B oraz złożyła z wynikiem pozytywnym egzamin kwalifikacyjny, przy czym złożenie egzaminu następuje po ukończeniu praktyki w ramach kursu specjalistycznego. Ponadto w art. 8e ust. 1 ustawy z dnia 20 lipca 1991 roku o Inspekcji Ochrony Środowiska⁵¹ wskazano wymogi dotyczące osób zatrudnionych na stanowisku inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska — są to między innymi: posiadanie wyższego wykształcenia, odbycie półrocznego kursu przygotowującego do wykonywania pracy na stanowisku inspektora Inspekcji Ochrony Środowiska i zdanie egzaminu końcowego. Wszystkie wskazane, tytułem przykładów, regulacje mają zatem na celu zapewnienie, że zadania z zakresu nadzoru policyjnego — fundamentalne w dziedzinie ochrony przez organy władzy publicznej stanów i dóbr egzystencjalnych do funkcjonowania społeczeństwa i jednostek — będą wykonywane w sposób właściwy i kompetentny przez osoby legitymujące się stosownymi kwalifikacjami merytorycznymi.

Zapewnienie podobnie wysokiego stopnia fachowości w wykonywaniu zadań z zakresu nadzoru policyjnego byłoby znacznie trudniejsze w wypadku ich prywatyzacji. Przedsiębiorcy prywatni upoważnieni do wykonywania zadań z zakresu nadzoru policyjnego pozostawiliby bowiem podmiotami zasady wolności działalności gospodarczej, a zatem mogliby korzystać z szerokiego katalogu tworzących tę wolność tak zwanych swobód częściowych. Do swobód częściowych należy zaliczyć między innymi swobodę zatrudniania pracowników⁵², z której wynika możliwość zatrudniania przez przedsiębiorcę pracowników zgodnie z przyjętymi przez niego preferencjami i kryteriami (które nie mogą mieć jednak charakteru dyskryminacyjnego, o czym stanowi art. 18^{3a} kodeksu pracy⁵³). Trudno wyobrazić sobie, aby ustawodawca — dopuszczając ewentualnie możliwość prywatyzacji wykonywania zadań z zakresu nadzoru policyjnego — uregulował kwalifikacje pracowników zatrudnianych przez przedsiębiorcę w sposób równie szczegółowy i rygorystyczny jak w przypadku chociażby regulacji zawartych w ustawie o transporcie drogowym i ustawie o Inspekcji Ochrony Środowiska. Bardziej prawdopodobne wydaje się, że ustawodawca zobowiązałby przedsiębiorcę w ogólności do zapewnienia, aby zadania z zakresu nadzoru policyjnego były wykonywane w sposób fachowy i kompetentny, bez dookreślenia kwalifikacji pracowników zatrudnionych przez przedsiębiorcę, co mogłoby naruszać wynikającą z chronionej konstytucyjnie wolności działalności gospodarczej swobodę zatrudniania pracowników. Niewątpliwie zatem ustawowe uregulowanie kwalifikacji osób zajmujących się bezpośrednio wykonywaniem zadań z zakresu nadzoru policyjnego zatrudnionych w strukturach organów nadzoru rynku (organów wyspecjalizowanych) lepiej służy wykonywaniu tych zadań w sposób rzetelny i właściwy merytorycznie.

⁵¹ Dz.U. z 2018 r. poz. 1471 ze zm.

⁵² Zob. J. Kołacz, *Swobody częściowe a swoboda działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2, s. 86.

⁵³ Dz.U. z 2018 r. poz. 917 ze zm.

Podsumowanie

W świetle zaprezentowanych rozważań należy przyjąć, że ewentualny postulat prywatyzacji wykonywania zadań z zakresu nadzoru policyjnego, wpisujący się we współczesny trend do deregulacji i prywatyzacji wykonywania zadań publicznych, nie zasługuje na pozytywną ocenę.

Po pierwsze, organy władzy publicznej powołane do wykonywania zadań policyjnych (nazwane w ustawodawstwie organami nadzoru rynku lub organami wyspecjalizowanymi) tworzą komplementarną strukturę, na czele z Prezesem Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, umożliwiającą skoordynowane i efektywne prowadzenie nadzoru rynku. Włączenie do tej struktury przedsiębiorców prywatnych mogłoby zaburzyć jej spójność wskutek niemożliwości stosowania przepisów o współdziałaniu organów administracji publicznej i odmiennych zasad przepływu informacji i dostępu do informacji (także niejawnych) wewnątrz struktur administracji publicznej i z udziałem podmiotów zewnętrznych.

Po drugie, głównym wyznacznikiem działań organów nadzoru rynku (organów wyspecjalizowanych) jako organów władzy publicznej jest realizacja interesu publicznego, wyrażająca się w ochronie stanów i dóbr o charakterze egzystencjalnym. Przekazanie wykonywania zadań z zakresu nadzoru policyjnego przedsiębiorcom prywatnym, działającym przede wszystkim w celu osiągnięcia zysku, sprawiłoby, że realizacja interesu publicznego stałaby się dla podmiotów realizujących zadania policyjne (w tym wypadku przedsiębiorców prywatnych) wartością drugorzędą.

Po trzecie, efektywne wykonywanie zadań z zakresu nadzoru policyjnego wymaga zabezpieczenia możliwością zastosowania przymusu. Ewentualne upoważnienie przedsiębiorców prywatnych wykonujących zadania policyjne do posługiwania się przymusem mogłoby wywoływać wątpliwości na tle znamienne dla państwa prawnego monopolu państwa do posługiwania się siłą fizyczną oraz na tle ochrony praw i wolności jednostek przed nadużywaniem przymusu i siły fizycznej.

Po czwarte, fachowej i kompetentnej realizacji zadań z zakresu nadzoru policyjnego przez organy władzy publicznej sprzyja ustawowe określenie kwalifikacji merytorycznych osób wykonujących bezpośrednio te zadania. Z uwagi na wynikającą z chronionej konstytucyjnie wolności działalności gospodarczej swobodę zatrudniania pracowników trudno wyobrazić sobie, aby ustawodawca określił w sposób szczegółowy i rygorystyczny kompetencje osób zajmujących się wykonywaniem zadań z zakresu nadzoru policyjnego zatrudnionych przez przedsiębiorcę prywatnego upoważnionego do realizacji tych zadań.

Przesłanki te wskazują, że w dziedzinie wykonywania zadań policyjnych, wymagających — przez wzgląd na podstawowy, egzystencjalny charakter chronionych stanów i dóbr — szczególnej staranności i dbałości, należy dopuścić funkcjonowanie wyłącznie organów władzy publicznej, w których wypadku sto-

pień ochrony interesu publicznego oraz fachowości i kompetencji merytorycznej przy wykonywaniu zadań jest niewątpliwie wyższy niż w przypadku przedsiębiorców prywatnych. Tym samym niezbędność istnienia organów państwowego nadzoru policyjnego zdaje się nie ulegać wątpliwości.

Bibliografia

- Banasiński C., Gronkiewicz-Waltz H., Szafrński D., Wierzbowski M., Wyrzykowski M., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2005.
- Biernat S., *Wolność handlu i przemysłu i prawne aspekty oddziaływania państwa na gospodarkę w Szwajcarii*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1996, nr 2.
- Bigo T., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Lwów 1932.
- Borucka-Arctowa M., *Historyczna ewolucja zasad wolności i równości*, [w:] *Państwo, prawo, obywatel*, red. J. Łętowski, W. Sokolewicz, Wrocław 1989.
- Brózda K., *Reglamentacja działalności gospodarczej w nowym ujęciu*, „Prawo Zamówień Publicznych” 2018, nr 3.
- Chelmoński A., *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.
- Cieślak Z., *Istota i zakres prawa administracyjnego*, [w:] *Prawo administracyjne*, red. Z. Niewiadomski, Warszawa 2006.
- Dobkowski J., *Policja administracyjna. Zagadnienia doktrynalno-instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny” 2004, nr 7–8.
- Dolnicki B., *Policyjne funkcje państwa w Polsce*, „Prawo” 272, 2000.
- Fundowicz S., *Policja i państwo policyjne*, [w:] *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa*, red. J. Łukasiewicz, Rzeszów-Cisna 2002.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 1998.
- Grabowski J., *Prawne granice wolności gospodarczej*, [w:] *Rozprawy z prawa cywilnego i ochrony środowiska*, red. E. Giszter, Katowice 1992.
- Grabowski J., *Rola i funkcje prawa w kształtowaniu stosunków gospodarczych*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcie i instytucje zasadnicze*, Poznań 1946.
- Kawka W., *Policja w ujęciu historycznym i współczesnym*, Wilno 1939.
- Kocowski T., *Policja gospodarcza*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, Warszawa 2018.
- Kocowski T., *Stanowienie i stosowanie norm prawa administracyjnego w obszarze reglamentacji działalności gospodarczej*, „Prawo” 253, 1996.
- Kołacz J., *Swobody częściowe a swoboda działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, nr 2.
- Kosikowski C., *Współczesny interwencjonizm*, Warszawa 2018.
- Kulesza M., *W sprawie funkcji policyjnych samorządu terytorialnego*, [w:] *Gmina. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. J. Szreniawski, Rzeszów 1992.
- Leoński Z., Niewiadomski Z., Skoczny T., Waligórski M., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Poznań 1990.
- Małecki W., *Policja gospodarcza w prawie gospodarczym. Ujęcie teoretyczne*, Warszawa 2019.

- Popularny słownik języka polskiego*, red. B. Dunaj, Warszawa 1999.
- Prawo administracyjne*, red. J. Boć, Wrocław 2010.
- Prawo administracyjne*, red. M. Jaroszyński, Warszawa 1952.
- Pulka Z., *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Prawo” 206, 1992.
- Samecki W., *Gospodarowanie za pomocą planowania*, Wrocław 1980.
- Samecki W., *Prolegomena do teorii ekonomii*, Wrocław 1998.
- Sobczak K., *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1997.
- Strzyczkowski K., *Kilka uwag o istocie i granicach wolności gospodarczej*, [w:] *Granice wolności gospodarczej w systemie społecznej gospodarki rynkowej*, Katowice 2004.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005.
- Szafrąński A., *Znaczenie dobra wspólnego dla oceny i interpretacji przepisów publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Prawo naturalne — natura prawa*, red. P. Dowodziński, F. Longchamps de Brier, K. Szczucki, Warszawa 2011.
- Szydło M., *Regulacja sektorów infrastrukturalnych jako rodzaj funkcji państwa wobec gospodarki*, Warszawa 2005.
- Taradejna R., Maj J., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 1990.
- Wasilewski A., *Pojęcie działalności gospodarczej na gruncie prawa polskiego. Dylemat interpretacyjny*, [w:] *Gospodarka — administracja — samorząd*, red. H. Olszewski, B. Popowska, Poznań 1997.
- Weber M., *Polityka jako zawód i powołanie*, [w:] *idem, Racjonalność, władza, odczarowanie*, Poznań 2011.
- Zdyb M., *Komentarz do ustawy o działalności gospodarczej*, Bydgoszcz 1997.
- Żukowski K., *Administracja publiczna*, [w:] *Leksykon prawa administracyjnego materialnego. 100 podstawowych pojęć*, red. T. Bąkowski, K. Żukowski, Warszawa 2016.

The necessity of state police supervision authorities in the economy

Summary

The functioning of state police supervision authorities in the economy should be considered necessary, and the privatization of performing police supervision tasks would be undesirable. This is justified by numerous premises. Public authorities consider in their activities primarily the implementation of the public interest, expressed in the protection of police states and goods, while private entrepreneurs act to make a profit, so the implementation of public interest (including the protection of police goods) would become a secondary value for them. In addition, the exercise of police supervision by public authorities is associated with the possibility of using coercion, which is an important factor affecting the effective implementation of police supervision.

Keywords: economic police, supervision, public administration authority, freedom of economic activity, privatization of performing public tasks.