

UNIWERSYTET JAGIELLOŃSKI

WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI



Paula Nowak

WŁADZA PUBLICZNA
„PODMIOTÓW PRYWATNYCH”

Rozprawa doktorska
napisana pod kierunkiem
Prof. dra hab. Arkadiusza Sobczyka

Kraków 2022

Spis treści

Wykaz skrótów	7
Wprowadzenie	9
1. Uzasadnienie dla podjęcia tematyki	9
2. Hipoteza badawcza	11
3. Metodologia prowadzenia badań	12
4. Konstrukcja pracy	13
ROZDZIAŁ I: Czym jest władza? Znaczenie pojęcia w kontekście społeczno-kulturowym	14
1. Definicja pojęcia władzy	15
1.1. Znaczenie pojęcia władzy w języku naturalnym	15
1.2. Władza w innych dyscyplinach naukowych	16
1.3. Władza w naukach o polityce	17
1.4. Podsumowanie	19
2. Tradycja władzy w kulturze i społeczeństwach europejskich	19
2.1. Przyjęty podział chronologiczny	20
2.2. Władza w starożytnej filozofii greckiej	21
2.3. Ekspansja religii chrześcijańskiej	25
2.4. J. J. Rousseau i dorobek intelektualny Rewolucji Francuskiej	36
2.5. Władza w tradycji – wnioski końcowe	42
3. Dlaczego trudno jest mówić o władzy publicznej w Polsce?	44
3.1. Doświadczenia historii najnowszej a postawy Polaków wobec władzy	44
3.2. Kryterium dystansu władzy a postawy Polaków wobec władzy	52
4. Podsumowanie	56
ROZDZIAŁ II: Władza w polskim prawie	58
1. Władza i władztwo publiczne	58
1.1. Władza w Konstytucji RP	58
1.2. Pojęcie władzy w przepisach ustawowych	63
1.3. Władza i władztwo w doktrynie prawa administracyjnego	66
2. Władztwo administracyjne, władztwo publiczne i podmioty administrujące	70
2.1. Władztwo administracyjne w konstytucyjnym trójpodziale władz	70
2.2. Władztwo administracyjne a władztwo publiczne	72

2.3. Podmioty administrujące	73
2.4. Podsumowanie	81
3. Teoria horyzontalnego działania praw konstytucyjnych	83
3.1. Stosunek horyzontalny i wertykalny	83
3.2. Modele horyzontalnego stosowania praw konstytucyjnych	84
3.3 Ocena koncepcji horyzontalnego działania praw konstytucyjnych	89
3.4. Podsumowanie	97
4. Kwestia wykonywania władzy w stosunkach prywatnoprawnych – koncepcja A. Musiały	98
4.1. Charakter prawny stosunku pracy według A. Musiały	99
4.2. Argument za przyjęciem tezy o istnieniu władztwa prywatnoprawnego i ich analiza	100
4.3. Podsumowanie	104
Rozdział III: Władza rodzicielska jako przejaw władzy publicznej	105
1. Charakter prawny władzy rodzicielskiej w polskiej doktrynie prawa	106
2. Władza rodzicielska w Konstytucji RP	111
2.1. Władza rodzicielska a wychowanie	111
2.2. Konstytucyjne uwarunkowania wykonywania władzy rodzicielskiej	116
3. Czy rodzic może być organem administrującym? Test organu administrującego	117
3.1. Utworzenie podmiotu	118
3.2. Wykonywanie zadań publicznych	119
3.3. Realizacja zadań publicznych w ramach władczych form działania	120
3.4. Nadzór ze strony organów państwa	128
4. Władza rodzicielska jako władztwo publiczne	135
Rozdział IV: Administrator danych osobowych jako podmiot dysponujący władzą publiczną	138
1. Konstytucyjny wymiar ochrony danych osobowych	139
1.1. Prawo do prywatności i autonomia informacyjna	140
1.2. Ograniczenie prawa do prywatności autonomii informacyjnej	142
2. Autonomia informacyjna a zakres stosowania RODO	144
2.1. Ochrona prywatności osób fizycznych poza RODO	145
2.2. Definicja administratora danych osobowych a zakres działania RODO	146
2.3. Zakres zastosowania RODO – wnioski końcowe	148

3.	Administrator danych osobowych jako podmiot wykonujący władzę publiczną. Test organu administrującego.....	148
3.1.	Utworzenie podmiotu.....	149
3.2.	Wykonywanie zadań publicznych	152
3.3.	Realizacja zadań publicznych w ramach władczych form działania	155
3.4.	Nadzór ze strony organów państwa	163
4.	Konsekwencje twierdzenia o wykonywaniu przez administratorów władzy publicznej	165
Rozdział V: Władza publiczna w stosunku pracy		167
1.	Rozważania na tle Konstytucji RP. Wolność pracy	170
1.1.	Wolność pracy a prawo do pracy	175
1.2.	Wolność pracy a swoboda działalności gospodarczej	177
1.3.	Wolność pracy a zasada społecznej gospodarki rynkowej	178
1.4.	Wnioski końcowe.....	180
2.	Pracodawca i zakład pracy, czyli o podmiotach władzy w stosunku pracy	180
2.1.	Czym jest zakład pracy?	182
3.	Pracodawca jako organ administrujący	199
3.1.	Utworzenie pracodawcy.....	199
3.2.	Wykonywanie zadań publicznych przez pracodawcę.....	200
3.3.	Działanie pracodawcy w ramach form władczych	202
3.4.	Nadzór nad działaniami pracodawcy	204
4.	Kierownik zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) jako organ administrujący	205
4.1.	Utworzenie organu	205
4.2.	Zadania publiczne kierownika zakładu pracy	206
4.3.	Władcze działanie kierownika zakładu pracy	207
4.4.	Nadzór nad kierownikiem zakładu pracy.....	214
5.	Posumowanie	215
Rozdział VI: Władztwo korporacyjne a władza publiczna		217
1.	Władztwo korporacyjne w polskim porządku konstytucyjnym	217
1.1.	Znaczenie pojęcia „ <i>corporate governance</i> ”	217
1.2.	Społeczna odpowiedzialność biznesu w świetle Konstytucji RP	220
1.3.	Podsumowanie	224

2. Organy spółki akcyjnej jako podmioty wykonujące władzę publiczną. Test organu administrującego.....	225
2.1. Utworzenie podmiotu.....	226
2.2. Władcze działanie organów spółki akcyjnej.....	232
2.3. Wykonywanie zadań publicznych przez organy spółki akcyjnej	244
2.4. Nadzór nad organami spółki akcyjnej.....	246
3. Podsumowanie	249
Rozdział VII: Inne przypadki wykonywania władzy publicznej przez „podmioty prywatne”	251
1. Wykonywanie zawodu lekarza w świetle testu organu administrującego	251
2. Działanie wspólnot mieszkaniowych w świetle testu organu administrującego.....	255
Uwagi podsumowujące	258
1. Jedno źródło władzy w prawie	258
2. Publiczny charakter władzy w prawie.....	260
3. Publiczna rola podmiotów wykonujących władzę	260
3.1. Organy administrujące wyposażone we władztwo administracyjne	260
3.2. Inne organy publiczne wykonujące władztwo publiczne	261
4. Podsumowanie	262
Bibliografia	264
Literatura	264
Źródła internetowe.....	285
Akty prawne	287
Orzecznictwo	290
ABSTRAKT	292
ABSTRACT	294

Wykaz skrótów

Dz.U.	Dziennik Ustaw
k.c.	Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740)
k.k.	Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2022 r. poz. 1138)
k.p.	Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320)
k.p.a.	Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 735)
k.p.c.	Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805)
k.p.k.	Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 534)
k.r.o.	Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359)
k.s.h.	Kodeks spółek handlowych z dnia 15 września 2000 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526)
Konstytucja RP	Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)
Konstytucja PRL	Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 7, poz. 36)
MOP	Międzynarodowa Organizacja Pracy
PIP	Państwowa Inspekcja Pracy
PRL	Polska Rzeczpospolita Ludowa

RODO	Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 Kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia Dyrektywy 95/46/We (Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych) (Dz.Urz.UE.L Nr 119, str. 1)
SIP	Spółeczna Inspekcja Pracy
SIP Legalis	System Informacji Prawnej Legalis
SIP LEX	System Informacji Prawnej LEX
SN	Sąd Najwyższy
t.jedn.	Tekst jednolity
TK	Trybunał Konstytucyjny
WSA	Wojewódzki Sąd Administracyjny

Wprowadzenie

1. Uzasadnienie dla podjęcia tematyki

Czy istnieje na świecie człowiek niepodległy żadnej władzy? Choć wielu zapewne chciałoby jej uniknąć, to władza towarzyszy każdemu z nas od pierwszych chwil życia. Władza istniała i istnieje w zasadzie tak długo, jak długo ludzie organizują swoje życie społeczne. To w momencie utworzenia pierwszej wspólnoty powstało pierwsze, wymagające ochrony dobro tej wspólnoty, które uzasadniało ograniczenie wolności jej członków, aby każdy mógł korzystać z tego, co ta wspólnota oferuje – bezpieczeństwa, zasobów, czy wiedzy.

Często wiele robimy, aby tej władzy nie zauważać. Być może to ze strachu przed przebudzeniem z komfortowej iluzji własnej nieskrępowanej wolności i związanych z nią możliwości, a być może też dlatego, że władza jest dla nas naturalna, wpisana w istotę człowieczeństwa, tak intuicyjna jak oddychanie, tak oczywista jak budowanie relacji z innymi ludźmi...

W sensie socjologicznym władza pojawia się wszędzie tam, gdzie istnieje grupa społeczna. Dlatego też władza istnieje w rodzinie, wśród grupy rówieśników, w szkole, w pracy, na uczelni, czy w kościele – wszędzie tam, gdzie ludzie przestają być tylko przypadkową zbieraniną jednostek, a zaczynają tworzyć się między nimi więzi. Władza pozwala bowiem ludziom się organizować i osiągać długoterminowe cele. W szerszym wymiarze to właśnie władza jest tym, co pozwala na ukonstytuowanie się wspólnot lokalnych i terytorialnych, czy nawet narodu i związanej z nim politycznej państwowości. Władza istnieje także na poziomie ponadnarodowym – w ramach organizacji międzynarodowych.

W oparciu o powyższe można więc powiedzieć, że władza jest elementem porządkującym życie społeczne na każdym szczeblu zorganizowania. Jako zjawisko o wielu wymiarach, jest też przedmiotem zainteresowania licznych nauk. Również na gruncie nauk prawnych władza była przedmiotem wielu badań. Władzę jako zjawiskiem zajmują się więc teoretycy i filozofowie prawa. Władza w znaczeniu ustrojowym badana jest przez znawców prawa konstytucyjnego. Wreszcie władza stanowi jedno z centralnych pojęć w nauce prawa administracyjnego.

Zauważyć jednak można, że na gruncie prawa prywatnego istnieje wiele podmiotów, które także wykonują władzę, a co najmniej przysługują im uprawnienia podobne do władczych. Czasami nawet uprawnienia te są nazywane władzą, przez samą treść przepisów, jak ma to miejsce w przypadku władzy rodzicielskiej. Do podmiotów tego rodzaju wstępnie zaliczyłam właśnie rodziców wykonujących władzę rodzicielską nad dzieckiem, podmioty będące administratorami danych osobowych w związku z prowadzoną działalnością, powstałe na gruncie prawa prywatnego (np. osoby prowadzące jednoosobową działalność gospodarczą, czy spółki prawa handlowego), pracodawców, a także organy korporacyjne. Podmioty te tradycyjnie zaliczane są w nauce prawa do podmiotów prywatnych, a konsekwentnie wszystkim ich uprawnieniom także przypisuje się przymiot prywatności.

Jednocześnie, zasadną wydaje się wątpliwość, czy owe władcze, czy też podobne do władczych uprawnienia wyżej wspomnianych podmiotów prywatnych dają się powiązać z władzą w znaczeniu ustrojowym, badaną przez konstytucjonalistów. Ponadto, jeżeli odpowiedź na powyższą wątpliwość okaże się pozytywna, to czy można mówić, że publiczna władza ustrojowa, gdy sprawowana na niższych szczeblach organizacji społeczeństwa zmienia swój charakter na prywatny, gdy przypisana jest podmiotom prywatnym? Czy może podmioty te, gdyby miała im przysługiwać władza publiczna, wcale nie powinny być postrzegane jako podmioty prywatne w zakresie wykonywania owej władzy?

Poszukiwane odpowiedzi na powyższe pytanie wydaje mi się uzasadnione, a nawet konieczne, biorąc pod uwagę wszechobecność instytucji władzy i jej wpływ na życie każdego człowieka. Jednocześnie dziwić może, że refleksja na temat tych, fundamentalnych przecież, pytań nie miała jeszcze miejsca w dotychczasowym dorobku nauki polskiego prawa.

Niniejsza praca będzie więc pierwszą próbą holistycznej analizy instytucji władzy od szczebla ustrojowego, po jej sprawowanie przez podmioty typowo określane mianem „prywatnych”. Z racji stawianych sobie celów praca niniejsza będzie więc miała charakter modelowy, unikający szczegółowego opisu poszczególnych instytucji. Każdego zainteresowanego odsyłam tymczasem do literatury przedmiotu związanej z poszczególnymi omawianymi w toku pracy zagadnieniami.

Z uwagi na powyższe uważam wybór tematu niniejszej pracy za w pełni uzasadniony. Dysertacja ta będzie bowiem stanowić nowe rozwiązanie problemu powstałego na gruncie nauki prawa. Jednocześnie badanie wybranego tematu uważam za potrzebne i znaczące,

ponieważ stawiane przeze mnie na łamach niniejszej pracy pytania dotyczą jednej z podstawowych instytucji regulujących życie społeczne każdego człowieka.

W tym miejscu wypada mi również podziękować Panu Profesorowi Arkadiuszowi Sobczykowi za pomoc i inspirację przy wyborze tematu niniejszej rozprawy. Bez Jego wsparcia, życzliwości i zachęty nie byłabym w stanie podjąć się wyzwania, jakim było przygotowanie tej dysertacji. Publikacje Pana Profesora były dla mnie niejednokrotnie ogromną inspiracją przy prowadzeniu badań i jestem przekonana, że gdyby nie rozważania zawarte w tych opracowaniach, moja rozprawa przybrałaby dziś zupełnie inny kształt.

2. Hipoteza badawcza

Przystępując do prowadzenia badań, jako hipotezę zakładam, iż wszelka usankcjonowana przez polskie prawo władza pochodzi w zasadzie z jednego źródła – od Narodu, o którym mowa w art. 4 Konstytucji RP. Istnieje więc tylko jedna władza o charakterze publicznym, która może występować na różnych szczeblach zorganizowania społeczeństwa. Zakładam więc, że na gruncie polskiego prawa nie może być mowy o wykonywaniu władzy prywatnej. Powyższe byłoby zresztą trudne aksjologicznie do pogodzenia z zasadą równości i godności każdej osoby.

W ramach tej hipotezy mieści się również stwierdzenie, że owe wyżej wypomniane „podmioty prywatne” również posługują się władzą publiczną, a w zakresie jej piastowania należy postrzegać je jako pewien rodzaj organów publicznych. Hipoteza ta uzasadnia jednocześnie posłużenie się cudzysłowem dla określenia owych podmiotów w tytule niniejszej rozprawy.

Na łamach niniejszej rozprawy weryfikacji poddam więc trzy główne hipotezy badawcze:

- 1) wszelka władza sankcjonowana przez prawo pochodzi z jednego źródła istniejącego poza systemem norm prawnych;
- 2) każda władza wykonywana na podstawie norm prawnych jest publiczna;
- 3) każdy podmiot wykonujący władzę na podstawie norm prawnych działa w tym zakresie jako podmiot publiczny.

Jednocześnie muszę podkreślić, iż zdaję sobie sprawy z kontrowersyjnego charakteru sformułowanej przeze mnie tezy. Nie oczekuję przy tym bynajmniej, że każdy z Czytelników zgodzi się z formułowanymi przeze mnie wnioskami. Liczę jednak, że przyczynią się one do prowadzenia dyskusji, co samo w sobie jest największą wartością naukową. Poddawanie w wątpliwość zastanego stanu wiedzy powinno być bowiem głównym zadaniem stawianym sobie przez każdego naukowca. Ja sama, choć na dzień złożenia niniejszej pracy jestem wewnętrznie przekonana o słuszności przedstawionego przeze mnie wyводу, wiem, że w toku dalszego prowadzenia badań mogę dojść do przekonania, które podważy prawidłowość stawianych tutaj tez. Jest to jednak ryzyko związane z prowadzeniem wszelkich badań, którego żaden naukowiec nie jest w stanie uniknąć i której niejako wpisanej jest w podejmowanie każdego wysiłku badawczego.

Wyrażam więc nadzieję, że niniejsze opracowanie okaże się chociaż dla niektórych Czytelników inspiracją do podjęcia dyskusji i weryfikacji powszechnie przyjmowanych poglądów.

3. Metodologia prowadzenia badań

W analizach podejmowanych w ramach niniejszej rozprawy posługuję się przede wszystkim metodą dogmatycznoprawną. Metoda ta pozwala bowiem w najlepszy sposób skupić się na systematyce norm prawnych i ich interpretacji, po pozwala na tworzenie modelowych rozwiązań w zakresie stosowania prawa. Metoda ta jest więc najbardziej przydatną z perspektyw postawionego przeze mnie zadania.

Jednocześnie, jako metodą uzupełniającą, posługuję się analizą opartą o refleksję kulturoznawczo-antropologiczną, filozoficzną, socjologiczną i historyczną. Za przyjęciem tej interdyscyplinarnej metody przemawia bowiem fakt, że prawo i jego instytucje nie funkcjonują w próżni, a są jednym z wytworów kultury społeczeństwa, w którym funkcjonują. Zasadnym jest więc spojrzenie na władzę także z perspektywy innych nauk społecznych. Refleksje na tym gruncie, zwłaszcza w przypadku tak podstawowych dla społeczeństwa instytucji jak władza, mogą się więc okazać niezwykle przydatne do analizy tego zjawiska na gruncie prawa.

4. Konstrukcja pracy

Niniejsza rozprawa składa się z części ogólnej i szczegółowej. W skład części ogólnej wchodzi dwa pierwsze rozdziały, których celem jest odkrycie, co należy rozumieć pod pojęciem władzy. W pierwszym rozdziale badam to pojęcie w szerszym kontekście kulturowym – na gruncie języka naturalnego, a także w tradycji europejskiej i historii myśli politycznej. W pierwszym rozdziale podejmuję też refleksję nad tym, skąd wynikają trudności w mówieniu o władzy w Polsce, co uzasadniam przy pomocy refleksji historycznej oraz przy wykorzystaniu socjologicznego wskaźnika dystansu władzy.

Drugi rozdział poświęciłam na badanie władzy na gruncie polskiego prawa. Podejmuję więc refleksję na gruncie Konstytucji RP jako podstawowego aktu prawnego odnoszącego się do władzy, a następnie przechodzę do analizy na gruncie aktów prawnych niższego szczebla. Rozdział drugi jest również miejscem, w którym rozstrzygam relację między pojęciem „władzy” a związanym z nim pojęciem „władztwa” używanym na gruncie nauki prawa administracyjnego. W tym miejscu odnoszę się również do dwóch niezwykle ważnych teorii formułowanych w ostatnich latach na gruncie polskiego prawa – teorii horyzontalnego działania praw konstytucyjnych oraz teorii władztwa prywatnego.

W części szczegółowej zawarłam cztery rozdziały, które poświęciłam wykonywaniu władzy (lub też działań podobnych do władzy) przez poszczególne kategorie podmiotów powstałych na gruncie prawa prywatnego. Są to kolejno: władza rodzicielska, władza administratora danych osobowych, władza występująca w stosunku pracy, a także władza korporacyjna.

Kolejność ta podyktowana jest nie tyle częstotliwością występowania poszczególnych „władz”, co ich znaczeniem dla życia człowieka. Dlatego też rozpoczęłam od władzy rodzicielskiej, która w niemal całkowitym zakresie reguluje funkcjonowanie każdego człowieka przez pierwsze kilkanaście lat jego życia, przechodząc przez władzę związaną z przetwarzaniem informacji o osobie, co dotyczy w zasadzie każdej osoby, następnie przez władzę w stosunku pracy, która dotyczy większości osób aktywnych zawodowo, a kończąc na władzy korporacyjnej, która dotyczy już najmniej licznej kategorii podmiotów. Wnioski końcowe zostały zawarte w części zamykającej pracę.

ROZDZIAŁ I: Czym jest władza? Znaczenie pojęcia w kontekście społeczno-kulturowym

Rozważania merytoryczne niniejszej dysertacji wypada rozpocząć od przedstawienia społeczno-kulturowego kontekstu, w jakim funkcjonuje instytucja władzy. Wybór takiej konstrukcji pracy nie jest przypadkowy, a stanowi on raczej odpowiedź na pewną tendencję, która daje się zauważyć w opracowaniach dotyczących prawa na przestrzeni ostatnich lat. Zbyt często bowiem autorzy publikacji zdają się zapominać, że prawo zalicza się do nauk społecznych, czego konsekwencją jest traktowanie kontekstu społecznego jedynie jako ozdobnika, czy dodatku do rozważań dogmatycznych o instytucjach prawnych, o ile w ogóle znajduje on swoje miejsce w publikowanych tekstach.

Zaproponowana przeze mnie struktura dysertacji ma więc na celu odwrócenie tej tendencji oraz przywrócenie rozważaniom o prawie, jak się wydaje, właściwego porządku. Wyjęcie kontekstu społecznego przed nawias ma ponadto na celu poszerzenie pola do interpretacji norm prawnych. Pozwala to także pamiętać, że prawo nie funkcjonuje w próżni i jest służebne wobec społeczeństwa, m.in. regulując życie zbiorowości oraz zapewniając bezpieczeństwo i ciągłość funkcjonowania instytucji społecznych¹.

Mając więc na uwadze powyższe, wyrażam przekonanie, że kontekst społeczno-kulturowy stanowi klucz do interpretacji instytucji prawa stanowionego. Aby móc posłużyć się nim na łamach niniejszej pracy, w pierwszym rozdziale przedstawię rozważania dotyczące znaczenie pojęcia władzy w kręgu kultury europejskiej, wskazując przy tym na znaczące rozważania w dorobku doktryny myśli o państwie i prawie. Ponadto postaram się odpowiedzieć na pytanie, dlaczego w Polsce podejmowanie rozważań na temat władzy jest trudne, posługując się przy tym kryterium dystansu władzy jako narzędziem porównywania kultur narodowych.

¹ W literaturze podkreśla się, że prawo jest jedynie narzędziem, instrumentu oddziaływania społecznego, z czego wynika jego służebny, instrumentalny charakter. W tym kontekście należy też odczytywać wszystkie przypisywane prawu funkcje takie jak: funkcja stabilizacyjna, dynamizująca, ochronna i organizacyjna, represyjna i wychowawcza, dystrybucyjna, czy wreszcie – funkcja regulacji konfliktów (źródło: T. Chauvin, T. Stawecki, P. Winczorek, *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017, s. 178-181).

1. Definicja pojęcia władzy

W pierwszej kolejności, na potrzeby dalszych rozważań konieczne jest zdefiniowanie pojęcia władzy. Na tym etapie nie podejmuję się jeszcze poszukiwania definicji prawnej lub prawniczej tego pojęcia, jako że ich sprecyzowanie nie ma kluczowego znaczenia dla analizy społeczno-kulturowej, która stanowi przedmiot niniejszego rozdziału. Do tego celu najbardziej użyteczne będzie odnalezienie definicji pojęcia władzy, jakie funkcjonuje w języku potocznym, ponieważ to właśnie z nim powiązana jest cała wiązka znaczeń, skojarzeń i kontekstów, które są znaczące z perspektywy analizowanej na tym etapie.

1.1. Znaczenie pojęcia władzy w języku naturalnym

Właściwym będzie więc przywołanie definicji słownikowych omawianego pojęcia. Zgodnie ze Słownikiem Języka Polskiego PWN władzę należy rozumieć jako: (i) prawo rządzenia państwem; też: rządzenie członkami rodziny, instytucji, stowarzyszeń; (ii) instytucje, organy rządzące; też: osoby rządzące; (iii) zdolność poruszania częściami własnego ciała; (iv) oddziaływanie na kogoś². Już *a priori* widać, że nie wszystkie ze wskazanych znaczeń pojęcia „władza” będą miały znaczenie dla rozważań podejmowanych w niniejszej pracy. Dlatego też nie będę podejmowała dalszej refleksji nad trzecią z przywołanych definicji, jako że dotyczy ona panowania nad własną fizjonomią przez człowieka lub inną istotę żywą, a nie dotyczy sprawowania władzy przez jedną osobę nad drugą osobą, co jest interesujące z perspektywy prowadzonych rozważań. W dalszych rozważaniach pominę także drugą z ww. definicji, jako że dotyczy ona władzy w znaczeniu podmiotowym, czyli osoby będącej piastunem władzy w znaczeniu przedmiotowym, badanym w dysertacji. W tym kontekście „władza” funkcjonuje więc w roli synonimu pojęcia „organ”, czy „urząd”, którymi to z kolei będę się często posługiwała w toku wywodu, aby określić podmioty dzierżące i wykonujące władzę.

Do rozważenia pozostaje więc pierwsze oraz czwarte z przywołanych znaczeń pojęcia „władza”. Wydaje się przy tym, że czwarta definicja jest znaczeniowo szersza od pierwszej i pozostają one ze sobą w relacji logicznej nadrzędności w tym sensie, że definicja czwarta obejmuje swoim zakresem zakres definicji pierwszej oraz inne przypadki. „Rządzenie” kimś

² <https://sjp.pwn.pl/szukaj/w%C5%82adza.html> (dostęp: 21 kwietnia 2022 r.).

bez wątplenia jest bowiem „oddziaływaniem” ta tę osobę, choć nie każde „oddziaływanie” jest „rządzeniem”.

W tym miejscu celowym wydaje się także wyjaśnieniem, czym jest owo „rządzenie”. Powołując się znów na Słownik Języka Polskiego PWN „rządzić” oznacza: (i) sprawować rządy w państwie; (ii) kierować kimś albo czymś³, przy czym sprawować rządy w państwie oznacza, powołując się na drugą definicję, kierować państwem. Kierowanie, a więc podejmowanie decyzji w sprawie sytuacji, czy zachowania innego podmiotu jest więc wyznacznikiem rządzenia, czy też sprawowania władzy zgodnie z pierwszą z przywołanych definicji „władzy”.

Wracając zaś do rozważań na temat znaczenia pojęcia władzy, rządzenie jest jedną, choć nie jedyną, z form oddziaływania. Z uwagi na zakres badawczy dysertacji, nie będę jednak zajmować się wszystkimi formami oddziaływania. Poza obszarem zainteresowań pozostanie więc między innymi oddziaływanie przez agresję, dominację fizyczną, groźbę, oddziaływanie przez nacisk ekonomiczny, czy emocjonalny⁴. Na potrzeby niniejszej pracy przyjmuję więc definicję pojęcia „władzy” rozumianej jako rządzenie, czy też kierowanie państwem, członkami rodziny, instytucji, stowarzyszeń, a więc definicję oznaczoną jako pierwsza spośród znaczeń zaproponowanych w Słowniku Języka Polskiego PWN.

1.2. Władza w innych dyscyplinach naukowych

Pisząc o władzy mam również na uwadze, że instytucja ta znajduje się w obszarze zainteresowania wielu dyscyplin naukowych, m. in. socjologii, antropologii, psychologii, czy wreszcie – prawa. Z racji jednak, że definicje „władzy” używane w trzech pierwszych z wymienionych dyscyplin zazwyczaj rozumieją władzę bardzo szeroko – jako niemal wszelkie

³ <https://sjp.pwn.pl/szukaj/rz%C4%85dzenie.html> (dostęp: 21 kwietnia 2022 r.). Jednocześnie należy zwrócić uwagę, że w rozważaniach tekstu głównego pominęłam wskazywane przez Słownik znaczenie słowa „rządzić” jako „dominować nad innymi czynnikami, mieć zasadnicze znaczenie” jako synonim słowa „przewodniczyć”, a nie wykonywać władzę; a także „powodować występowanie wyrazu zależnego w określonej formie fleksyjnej”, ponieważ odnosi się ono do gramatyki języka polskiego, a nie relacji rządzenia między podmiotami w społeczeństwie.

⁴ Z tego też powodu poza obszarem moich zainteresowań pozostaje duży obszar władzy w rozumieniu nauki socjologii, czy antropologii, rozumianej jako zdolność osiągania zakładanego celu wbrew woli, a także czasem wbrew oporowi osób poddanych tej władzy, a więc obejmująca wszelkie formy nacisku, przymusu, czy władzy behawioralnej. Z racji tematu niniejszej dysertacji interesować mnie będzie władza usankcjonowana prawnie, a więc taką, przy pomocy której faktycznie można kształtować sytuację innych, choćby wbrew ich woli, ale przy pomocy instrumentów wynikających z prawa.

formy sprawczego oddziaływania na jednostkę, świadomie nie będę z nich korzystać. Znaczny obszar oddziaływania na jednostkę, który w tych naukach uznaje się za przejaw władzy, nie jest bowiem władzą w rozumieniu nauk prawnych i jako taki pozostaje poza zakresem zainteresowania samego prawa (oczywiście do momentu, gdy takie niewładcze oddziaływanie na jednostkę nie zostanie zakwalifikowane jako czyn zabroniony lub przemoc, w tym przemoc fizyczna w postaci lobbingu lub innych deliktów naruszenia dóbr osobistych).

1.3. Władza w naukach o polityce

Niniejszy fragment warto uzupełnić teorią zaczerpniętą z dyscypliny naukowej wiedza o polityce. Władza definiowana jest w tej dziedzinie jako stosunki międzyludzkie polegające na ukierunkowywaniu zachowań innych ludzi nie tylko zgodnie z ich wolą, ale i wbrew niej⁵. Władza rozumiana jest więc jako możliwość wywierania przez jednostkę bądź grupę rzeczywistego wpływu na istotne okoliczności życia przez ukierunkowywanie własnego postępowania (władza nad sobą) lub postępowania innych osób (władza nad innymi)⁶.

Podkreśla się, że z władzą ludzie stykają się na różnych poziomach życia społecznego: indywidualnego, w rodzinie, wspólnotach lokalnych, zakładach pracy, czy innych organizacjach, zarówno tych powstających *ad hoc* (np. zorganizowana wycieczka, manifestacja), jak i tych o charakterze stałym (np. partia polityczna, wspólnota wyznaniowa, państwo)⁷. Mając na uwadze powyższe, zgodnie z teorią nauki o polityce, władzę dzieli się na trzy podstawowe typy: (i) indywidualny, dotyczący podejmowania przez każdą jednostkę decyzji władczych związanych z panowaniem nad samym sobą i swoim postępowaniem względem innych poprzez wybór alternatywnych zachowań; (ii) wspólnotowy wynikający z międzyosobniczej wspólnoty, m.in. w rodzinie, sąsiedztwie, towarzystwie, czy też bandzie lub mafii; a także (iii) publiczny obejmujący duże, niepowiązane więzami osobistymi grupy, współzależne przez fakt przynależności do społeczności lokalnej, regionalnej, narodowej, kontynentalnej, czy globalnej i wynikającą stąd konieczność podporządkowywania się określonym normom oraz egzekwującej to władzy (organom)⁸. Dwa ostatnie typy, a więc władzę typu wspólnotowego oraz władzę typu publicznego określa się wspólnym mianem

⁵ M. Gulczyński, *Nauka o polityce*, Warszawa 2007, s. 57.

⁶ Tamże, s. 57.

⁷ Tamże, s. 58.

⁸ Tamże, s. 58.

władzy społecznej, która wykracza poza panowanie jednostki nad samą sobą i charakteryzuje się zdolnością ukierunkowywania zachowań innych osób, niezależnie od tego, czy i na ile jest to zgodne z ich własną wolą i interesem⁹. Bardziej ogólnie, można więc mówić o władzy indywidualnej i społecznej. Z racji tematu niniejszej dysertacji interesująca będzie więc tylko władza społeczna, jako dotycząca możliwości kształtowania sytuacji innych podmiotów.

Odnosząc powyższe rozważania do dyscypliny nauk prawnych, można zauważyć, że na gruncie prawa nie istnieją podstawy do różnicowania władzy występującej w zbiorowościach opartych na więziach osobistych od takich, gdzie relacje osobiste nie występują. Posługując się przykładem, nie istnieją żadne przesłanki, aby różnicować rodzaj relacji prawnej występującej między kierownikiem a pracownikiem w kilkusobowym zakładzie pracy, gdzie poza relacją służbową występują bardzo wyraźne więzi osobiste a relacją kierownik-pracownik w kilkutyśiecznym zakładzie pracy, gdzie większość członków tej społeczności pozostaje dla siebie anonimowa. Takie spostrzeżenie stanowi przesłankę do stwierdzenia, że wszędzie tam, gdzie mamy do czynienia z władzą społeczną należałoby widzieć raczej publicznoprawny typ relacji prawnej.

Celem uzupełnienia, w tym miejscu należy dodatkowo zaznaczyć, że na łamach niniejszej pracy często będę posługiwała się podziałem na prawo prywatne i prawo publiczne. Te dwa podzbiory wyróżnia się w doktrynie na podstawie trzech podstawowych kryteriów. Pierwszym z nich jest rodzaj interesów chronionych przez normy prawne. Prawo prywatne chroni bowiem przede wszystkim interesy prywatne, natomiast prawo publiczne – interesy publiczne (a także, na co będę zwracać uwagę w dalszej części niniejszej pracy, interesy indywidualne, które nie mogą być w sposób prosty utożsamienia z interesami prywatnymi), co można również określić dążeniem do realizacji dobra wspólnego. Powyższe nie wyklucza oczywiście realizacji interesów prywatnych, choć w przypadku prawa publicznego główny akcent kładziony jest właśnie na interes wspólnotowy.

Drugim kryterium jest pozycja podmiotów związanych ze sobą stosunkiem prywatnoprawnym i publicznoprawnym. W przypadku tego pierwszego pozycja podmiotów jest równorzędna, a ich stosunek ma charakter horyzontalny. W przypadku prawa publicznego między stronami istnieje relacja podporządkowania, co implikuje wertykalny charakter stosunku.

⁹ Tamże, s. 57.

Wreszcie trzecim z kryteriów odróżniających prawo prywatne od prawa publicznego jest rodzaj środków ochrony prawnej oraz sposobu korzystania z nich w celu zabezpieczenia realizacji obowiązujących norm. W przypadku prawa prywatnego środkiem tym jest możliwość (zależna od woli uprawnionego) domagania się ochrony ze strony państwa (co do zasady za pośrednictwem sądów), natomiast w przypadku prawa publicznego sankcja wymierzana jest obligatoryjnie przez upoważniony organ państwa na podstawie obowiązujących przepisów¹⁰.

Na tym etapie powyższego wniosku o publicznoprawny charakterze władzy społecznej w rozumieniu nauk o polityce nie można jednak traktować jako przesądzającego, a więc teza o publicznoprawnym charakterze relacji władzy (oczywiście z pominięciem władzy indywidualnej, która pozostaje poza obszarem badań) będzie rozważana w dalszej części dysertacji.

1.4. Podsumowanie

Podsumowując rozważania tego fragmentu pracy, należy stwierdzić, że w dalszej części rozważań, pisząc o „władzy” będę miała na myśli rządzenie, a więc kierowanie innymi osobami i grupami osób (a więc władzę społeczną w rozumieniu nauk o polityce), w tym państwem, członkami rodziny, instytucji, czy stowarzyszeń. Ponadto ze względu na zakres badań, będą interesowały mnie tylko takie przejawy rządzenia, które są usankcjonowane prawnie, a więc znajdują oparcie w obowiązujących przepisach.

2. Tradycja władzy w kulturze i społeczeństwach europejskich

Rozpoczynając nowy etap rozważań, należy wyjaśnić, dlaczego ograniczam swój wywód wyłącznie do uwag o społeczeństwach europejskich. Otóż zawężenie to ma wymiar wyłącznie pragmatyczny. Z racji tego, że celem dysertacji jest zbadanie kwestii wykonywania władzy przez podmioty powszechnie zaliczane do grupy podmiotów prywatnych w prawie polskim, rozszerzenie wywodu poza obszar kultury europejskiej, choć niezwykle interesujące, okazałoby się zajęciem bezprzedmiotowym z punktu widzenia głównego tematu dysertacji.

¹⁰ S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 192-193; szerzej: J. Nowacki, *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992.

Można ponadto zadać pytanie o zasadność przedsięwzięcia analizy instytucji władzy z perspektywy kultury, i to podejmowanego jeszcze przed etapem dogmatycznej analizy norm prawnych. Odpowiedź na to pytanie można skwitować stwierdzeniem, że władza nie jest instytucją przeciwstawną kulturze. Wręcz przeciwnie – jest ona wytworem kultury, a nawet jednym z osiągnięć cywilizacji¹¹. Co więcej, jako że władza jest wytworem kultury, nie może być analizowana w oderwaniu od niej¹². To w kulturze bowiem, utrwalanej przez wieki i pokolenia, kształtują się intuicje, wzorce i postawy uczestników tej kultury, a także znaczenie i emocje związane z istniejącymi instytucjami życia społecznego. Analiza tradycji dotyczącej danej instytucji występującej w kulturze i społeczeństwie może więc przyczynić się do lepszego rozumienia instytucji występujących w prawie stanowionym, a także wskazywać na istotne konteksty przy analizie charakteru i natury tych instytucji.

2.1. Przyjęty podział chronologiczny

Swój wywód poprowadzę przez dzieje historii europejskiej, próbując podsumować podstawowe doktryny i tradycję dotyczącą instytucji władzy obecne w Europie przez wieki. Nie będę jednak posługiwała się klasycznym podziałem epok historycznych od prehistorii i antyku, przez średniowiecze, nowożytność, aż po historię najnowszą. Zamiast tego skupię się na trzech „wielkich rewolucjach” intelektualno-światopoglądowych, które przyniosły ze sobą nowe wartości i spojrzenie na zastane instytucje. Pisząc o „wielkich rewolucjach” mam tu na myśli powstanie filozofii greckiej, ekspansję religii chrześcijańskiej, a także Wielką Rewolucję Francuską i stojące za nią idee.

Wybór ten niejako odzwierciedla klasyczne już stwierdzenie, że cywilizacja europejska opiera się na trzech filarach, które stanowią: klasyczna filozofia grecka, religia chrześcijańska oraz prawo rzymskie¹³. To stwierdzenie świadczy więc o rewolucyjnym

¹¹ Opowiadam się tym samym za spojrzeniem na władzę jako na zjawisko społeczne i kulturowe. Nie jest to jednak jedyna możliwość. W dyskursie pojawiają się bowiem także teorie socjobiologiczne, wskazujące, że zjawisko władzy występuje także w świecie przyrody ożywionej, w szczególności wśród niektórych kręgowców. Uważam jednak, że o ile takie stanowisko może być zasadne przy badaniu zjawiska władzy na gruncie socjologii, to w przypadku władzy w znaczeniu prawnym, która jest przedmiotem mojego zainteresowania badawczego, taki pogląd jest nieuzasadniony. Por. P. Winczorek, *Nauka o państwie*, Warszawa 2005, s. 23-24.

¹²W. J. Wołpiuk, *Culture and Authority*, „Krytyka prawa, t. 11” 1/2019, s. 336.

¹³ Jak bowiem pisała J. Wilk „Najczęściej, gdy mówimy o fundamentach cywilizacji europejskiej, mamy na myśli: filozofię grecką, tradycję judeochrześcijańską i prawo rzymskie. Odpowiadają one trzem sferom: sferze rozumowej, duchowej i materialnej człowieka” (por. J. Wilk, *Fundamentalne wartości Europy a aksjologia Unii Europejskiej* (w:) J. Wilk, B. Walczak, *Elementy aksjologii Unii Europejskiej*, Kraków 2009, s. 14–22); por. W. Klag, *Cywilizacja łacińska w myśli Feliksa Konecznego (wybrane zagadnienia)*, „Racjonalia” 4/2014, s. 66.

charakterze idei, jakie niosły ze sobą przywołane systemy. W poniższych rozważaniach pominę nieco wątek prawa rzymskiego, jako że jego dorobek dotyczy przede wszystkim prawa prywatnego, a więc relacji między równymi sobie osobami, między którymi nie istnieje relacja władcza, choć w dalszej części pracy odniosę się do instytucji *patria potestas*, czyli władzy ojcowskiej występującej właśnie w prawie rzymskim. Jako ostatnią z „wielkich rewolucji” wskazałam zaś Rewolucję Francuską, ponieważ za A. Lederem uważam, że wydarzenia we Francji tego okresu ukształtowały europejską współczesność, w której obecnie żyjemy, a symboliczną datę rozpoczęcia rewolucji francuskiej można także uznać za symboliczną datę wyznaczającą początek nowoczesności¹⁴.

2.2. Władza w starożytnej filozofii greckiej

Rozpoczynając więc od analizy klasycznej filozofii starożytnej Grecji, która po dzień dzień stanowi rdzeń i fundament kultury europejskiej, warto zauważyć, że już w początkach cywilizacji europejskiej, u podstaw narodzin refleksji intelektualnej na terenie antycznej Grecji, można znaleźć w filozofii rozważania nad genezą państwa, jego zadań i celu oraz roli różnorodnych władz, cech władcy, rodzajów ustroju państwowego.

2.2.1. Początki myśli starożytnej, sofistów

W tym przypadku refleksji nad myślą starożytnych Greków trafniejszym od poszukiwania rozważań na temat pojęcia „władza” wydaje się jednak odwołanie do określenia „autorytet”, które funkcjonowało wśród starożytnych i stanowiło główny przedmiot ich rozważań w tym zakresie. Zasadniczo pojęcie to pojawiło się w kręgu kultury rzymskiej i jak wskazuje etymologia słowa (łac. *auctoritas*) oznaczało wpływ, powagę, znaczenie, władzę¹⁵. Wiązało się ono szczególnie z władzą polityczną i rodzicielską¹⁶. Istnienie autorytetu uznawano za warunek *sine qua non* istnienia władzy, ponieważ twierdzono, że jakakolwiek

¹⁴ A. Leder, *Prześlona rewolucja. Ćwiczenie z logiki historycznej*, Warszawa 2014, s. 27-32.

¹⁵ Por. K. Wroczyński, *Autorytet* (w:) A. Maryniarczyk et al. (red.), *Powszechna Encyklopedia Filozofii. T. 1*, Lublin 2000, s. 425.

¹⁶ Z. Pańpuch, *Początki rozumienia autorytetu w starożytności*, „Człowiek w Kulturze 22”, 2011/2012, s. 167.

władza bez autorytetu nie istnieje, gdyż w takim przypadku opierać mogłaby się ona wyłącznie na zorganizowanej i usankcjonowanej przemocy¹⁷.

Dla starożytnych Greków podstawą życia obywatelskiego była posiadana przez obywateli cnota (gr. *arete*) obywatelska, która koncentrowała się na polis i wokół jej spraw, a dobro polis stawało się kryterium słuszności i dobroci postępowania¹⁸. W ten sposób polis stała się centrum życia społecznego oraz najwyższym dobrem dla obywateli.

Nieodłącznym elementem funkcjonowania społeczności polis było prawo, zaś termin *themis* funkcjonował jako kluczowy element języka prawniczego. *Themis* przysługiwała królom i panom jako zwierzchnie prawo sędziowskie, była czymś autorytatywnie wiążącymi ustanowionym z góry – przez bóstwo¹⁹. Drugim z najważniejszych pojęć było *dike*, które wywodziło się z języka procesowego i oznaczało wielkość zobowiązań i należności ustalanych przez sędziego²⁰. Samo słowo *dike* oznacza zaś zasadniczo porządek wszechświata²¹. W znaczeniu przytoczonych pojęć można więc odnaleźć pierwotne intuicje genezy autorytetu jako uczestnictwa w boskiej władzy i boskim porządku świata i stanie na jego straży²².

Wraz z upływem czasu, polis znalazła swoje odbicie w obowiązującym prawie, a „poczucie prawa” wśród starożytnych Greków rozszerzało się stopniowo na coraz dalsze dziedziny życia, dawniej należące do woli każdego²³. Przełom przyszedł wraz z pojawieniem się sofistów, którzy zaprzeczyli boskiemu pochodzeniu prawa, a więc i autorytetu uchwalającego je władcy, twierdząc, że prawo to zbiór zasad życia zbiorowego i twórczo ludzki²⁴. Działalność sofistów wyraziła i utrwaliła trend myślenia o tym, co starożytni Grecy nazywali autorytetem, a więc twierdzenie, że bycie przywódcą politycznym powinno być oparte o właściwe dla danej osoby umiejętności, zbiorczo określane mianem cnoty

¹⁷ Tamże, s. 167.

¹⁸ Tamże, s. 169.

¹⁹ Por. fragment Iliady: *Król, którego sam Zeus powagą przyodział / I nam dał posłuszeństwo, jemu władzę w podział*, źródło: Homer, *Iliada*, Gdańsk 2000, s. 20; por. Z. Pańpuch, *Początki rozumienia...*, s. 169.

²⁰ Z. Pańpuch, *Początki rozumienia...*, s. 169-170.

²¹ H. Lloyd-Jones, *The Justice of Zeus*, Berkeley, Los Angeles, Londyn 1971, s. 161, za: Z. Pańpuch, *Początki rozumienia...*, s. 169.

²² Z. Pańpuch, *Początki rozumienia...*, s. 170.

²³ Tamże, s. 170; por. W. Jaeger, *Paideia*, t. 1, tłum. M. Pleiza, 1962, s. 136.

²⁴ Z. Pańpuch, *Początki rozumienia...*, s. 172.

obywatelskiej rządzącego, a zatem jego autorytet powinien mieć pewne obiektywne podstawy²⁵.

2.2.2. *Platon i Arystoteles*

Powyższą myśl kontynuował i rozwinął Platon w swoim kanonicznym dziele pt. „Państwo”, a także, z pewnymi zmianami, jego najznamienitszy uczeń – Arystoteles. Platon, projektując idealny ustrój polis, postulował uczynienie filozofów królami (czy też władcami lub rządzącymi). Ten postulat zjednoczenia polityki i filozofii Platon dobitnie przedstawił jako warunek konieczny ustania zła w życiu politycznym²⁶. Postawienie filozofów, a więc ludzi posiadających wiedzę prawdziwą²⁷ i umiejętności polityczne (czyli posiadających odpowiednią cnotę) na czele polis miało dawać gwarancję sprawiedliwości i rozwoju. Platon uważał, że to, co wspólne jednoczy polis, zaś to, co jednostkowe i indywidualne rozkłada ją. Zarówno więc dla wspólnoty jak i jednostki korzystne jest to, aby najpierw wspólne sprawy dobrze się układały, a potem dopiero indywidualne²⁸.

Arystoteles jako wieloletni uczeń Platona pozostawał pod znacznym wpływem jego myśli, również w dziedzinie koncepcji politycznych, choć w wielu aspektach wyraźnie zaznaczał swoją indywidualność. Mimo to, wiele elementów obecnych u Platona daje się zauważyć u jego ucznia²⁹. Stwierdził on, że spośród właściwych ustrojów najlepszym byłby taki, którym zarządzałyby najlepsi³⁰.

W porównaniu jednak do Platona, który za pierwsze i ważniejsze uznawał dobro polis jako pewnej całości, Arystoteles utożsamiał cel polityki z celem poszczególnego człowieka. W jego rozumieniu, tym jest szczęście, z czym, wszyscy zgadzają się przynajmniej co do nazwy³¹. Filozof określił je ogólnym stwierdzeniem, że polega ono na tym, aby dobrze żyć i dobrze działać³².

²⁵ Tamże, s. 175.

²⁶ Por. Platon, *Państwo*, 473 D, tłum. W. Witwicki.

²⁷ Por. Platon, *Polityk*, 293 C, tłum. W. Witwicki.

²⁸ Por. Platon, *Prawa*, 875 A, tłum. M. Maykowska.

²⁹ Z. Pańpuch, *Początki rozumienia...*, s. 199.

³⁰ Por. Arystoteles, *Polityka*, 1288a32, tłum. L. Piotrowicz.

³¹ Por. Arystoteles, *Etyka Nikomachejska*, 1095a15 - 1095a30, tłum. D. Gromska.

³² Z. Pańpuch, *Początki rozumienia...*, s. 199-200.

Analizując pobieżnie poglądy na ustrój polis głoszone przez Platona i Arystotelesa można by odnieść wrażenie, że zgodnie z ich modelem niektórym osobom z samego przyrodzenia (z faktu posiadania cnoty) przysługuje autorytet pozwalający na wykonywanie władzy wobec pozostałych mieszkańców polis. Takie przekonanie byłoby jednak błędne. Platon wskazywał bowiem, że podstawą działania polityka jest zgodność umysłów (*homonoia*) rządzonych, wyrażająca się w prawdziwym utrwalałym mniemaniu, dotyczącym zarówno piękna i dobra, jaki zła, a osiągnięcie tego stanu jest podstawowym działaniem w polis. To jednak dzieje się w stosunku do ludzi odpowiednio wychowanych i wykształconych, a niemożliwe jest w stosunku do wszystkich³³, wśród których zdarzają się jednostki o złej naturze i takie, które niezdolne są do pojęcia i zrozumienia pewnych spraw. Postulat doprowadzenia ogółu obywateli do przekonania o słuszności swoich zamiarów w koncepcji platońskiej jest jednak praktycznie niewykonalny i paraliżujący dla wszelkich działań politycznych³⁴.

Arystoteles z kolei wskazywał na samoorganizowanie się ludzi w polis ze względu na dobro (lub też przez zorganizowanie ich przez wspólny cel – dobro). Roztropność, umożliwiająca jego osiągnięcie, staje się sprawą wszystkich zainteresowanych, co wszakże nie wyklucza istnienia jakichś przywódców, którzy powinni posiadać pełnię cnoty. Jednak wtedy ich rola nie jest już tak silnie akcentowana³⁵.

2.2.3. Myśl starożytnych Greków – podsumowanie

Na podstawie powyższej syntezy widać więc, że myśl starożytnych Greków ewoluowała od poszukiwania źródła autorytetu pozwalającego za sprawowanie władzy w istotach boskich i naturalnym (boskim) porządku świata do swego rodzaju konsensusu społecznego pomiędzy mieszkańcami polis będącego jednocześnie źródłem i ugruntowaniem autorytetu rządzącego (rządzonych). Autorytet nie był więc postrzegany jako kwestia indywidualna, ale jako przymiot osoby, który znajduje swe źródło w zewnętrznym porządku (czy to boskim, naturalnym, czy politycznym). Bez wątpienia również, dla Greków, którzy zajmowanie się sprawami polis, a więc sprawami publicznymi, uważali za zajęcie szlachetne, rządy i władza sprawowana we wspólnocie miały wymiar publiczny.

³³ Por. Platon, *Polityk...*, 295B - 297C.

³⁴ Z. Pańpuch, *Początki rozumienia...*, s. 192-193.

³⁵ Tamże, s. 193.

2.3. Ekspansja religii chrześcijańskiej

Rozwój religii chrześcijańskiej w ostatnich wiekach starożytności oraz stopniowa jej dominacja w Cesarstwie Rzymskim przypieczętowana w 313 roku edyktem mediolańskim, który przyznawał chrześcijanom swobodę wyznawania ich religii, a następnie w 380 roku uznaniem przez cesarza Teodozjusza I chrześcijaństwa za oficjalną religię Imperium Rzymskiego, położyły kres antycznemu systemowi wartości, dając początek rewolucji światopoglądowej opartej na wartościach zaczerpniętych z Biblii oraz poglądach głoszonych przez Ojców Kościoła i kolejne pokolenia teologów. Dominacja chrześcijaństwa początkowo oznaczała również całkowite odrzucenie klasycznej filozofii greckiej uznanej za pogańską i grzeszną. Chrystianizujące się plemienne wspólnoty polityczne wczesnośredniowiecznej Europy, które następnie dały początek państwom narodowym, przyjmowały oparty o religię chrześcijańską porządek społeczny i system etyczny. W chrześcijańskiej Europie powrócono wprawdzie do dorobku starożytnych filozofów greckich – poza pracami św. Augustyna z Hippony korzystającego z myśli platońskiej oraz św. Tomasza z Akwinu, dla którego inspirację stanowiły dzieła Arystotelesa, zainteresowanie klasyczną filozofią antyczną odżyło w epoce renesansu i od tego czasu znajomość pism starożytnych była częścią klasycznej edukacji Europejczyków. Nie da się jednak zaprzeczyć, że nawet wtedy dzieła te były interpretowane przez pryzmat chrześcijańskiego systemu wartości, w jakim wychowani byli czytający je ówcześni Europejczycy, choć spojrzenie to, wraz z upływem kolejnych wieków stopniowo coraz bardziej się laicyzowało.

2.3.1. *Czy analiza myśli chrześcijańskiej i jej wpływu na prawo ma współcześnie sens?*

Zdekodowanie znaczeń i intuicji, jakie wiążą się z pojęciem władzy w kulturze chrześcijańskiej wydaje się bardzo cenne przy analizie władzy w prawie państw współczesnej Europy, nawet mając na uwadze jej współczesne znaczne zlaicyzowanie i postkolonialny multikulturalizm. Nie oznacza to bynajmniej, że interpretowane prawo samo w sobie ma znajdować oparcie w systemie religijnym. Uniwersalną wartością w kulturze prawnej współczesnej Europy jest bowiem to, że prawo stanowione przez państwa i organy samorządu jest z założenia świeckie. Świeckość ta nie musi jednak oznaczać brutalnego zerwania z wielowiekowym dorobkiem intelektualnym, który przecież przez stulecia tworzony był w

duchu właśnie chrześcijańskim. Takie zerwanie odbyłoby się bowiem ze szkodą dla samej myśli prawniczej, a świadome wykorzystywanie pewnych pojęć, nawet mających swoje utrwalone znaczenie w systemach religijnych, może uspójniać i nadawać szersze znaczenie językowi ustawy. Takie osadzenie norm prawnych w kulturze danego społeczeństwa (a przecież kultura europejska i wspólny system wartości bez wątpienia osadzone w duchu chrześcijańskim, bez względu na wyznanie religijne poszczególnych Europejczyków) pomaga także w zaakceptowaniu porządku prawnego przez społeczeństwo, co pozwala na realizację podstawowych funkcji prawa, w tym utrzymanie porządku społecznego i utrwalanie pożądaných zachowań wśród członków społeczności. Na przestrzeni wieków można bowiem zauważyć pewną zależność, w ramach której prawo oparte jest na moralności, która sama wspiera się na fundamencie religii³⁶. Sięgnięcie więc do korzenia moralności wynikającej z dominującej w danym kręgu kulturowym religii pomaga w rozumieniu obowiązujących tam instytucji prawnych.

2.3.2. Władza w tekstach biblijnych

Kwestia władzy oraz szacunku do władzy była przedmiotem zainteresowania chrześcijaństwa od samego zarania tej religii. Już w Księdze Rodzaju sprzeniewierzenie się przez Adama i Ewę nakazom Boskim spowodowało na nich wygnanie z raju i wieczną karę³⁷. W Starym Testamencie, będącym jednocześnie świętą księgą innej wielkiej religii świata – judaizmu, król Izraela przedstawiany był jedynie jako pośrednik pomiędzy prawdziwym Królem i Władcą Izraela – Bogiem a Narodem Wybranym³⁸. Kiedy powołany zostaje pierwszy król Izraela – Saul, zostaje on namaszczony przez proroka Samuela³⁹, a powołanie do odbywa się z mandatu Boga⁴⁰. Dlatego też władza królewska w Izraelu była ograniczona, gdyż prawdziwym władcą był Bóg, a władza królewska pochodziła bezpośrednio od Niego⁴¹.

W Nowym Testamencie na plan centralny wysuwa się nauka Jezusa z Nazaretu, kontynuowana następnie przez Jego uczniów. Jako najważniejszą wypowiedź Chrystusa,

³⁶ M. Kępa, *Analiza porównawcza kultur prawnych judaizmu i chrześcijaństwa*, „ACTA ERASMIANA XVI”, 26/2018, s. 28.

³⁷ Rdz 3, 22-24.

³⁸ W. Pasierbek, *Uszanowanie charakteru władzy w średniowieczu*, „Horyzonty Polityki. Vol. 10”, 2019/33, s. 14.

³⁹ 1 Sm 10, 1-10.

⁴⁰ W. Pasierbek, *Uszanowanie charakteru ...*, s. 14.

⁴¹ Tamże, s. 14.

przedstawiającą Jego stosunek do władzy podaje się często odpowiedź na pytanie faryzeuszy o to, czy należy płacić podatki władzy rzymskiej, w której odparł, że należy oddać „Cesarowi to, co należy do Cezara, a Bogu to, co należy do Boga”⁴². Nie jest to jednak jedyna znacząca wypowiedź Jezusa na temat władzy. Warto bowiem zwrócić uwagę, że podczas rozmowy z Piłatem poprzedzającej skazanie Chrystusa na śmierć krzyżową, Piłat zapytał Chrystusa, czy nie wie, że w rękach Piłata leży władza, aby go uwolnić lub ukrzyżować. Jezus odparł na to „Nie miałbyś żadnej władzy nade Mną, gdyby ci jej nie dano z góry”⁴³. W ten sposób Chrystus wskazał wyraźnie, że władza nie pochodzi od osoby ją sprawującej, nie jest jej przypisana, ale jej źródło jest zewnętrzne i „wyższe” wobec samego piastuna urzędu.

Przywołane wypowiedzi Chrystusa są kluczowe, ponieważ dają początek nauki Kościoła w sprawach władzy politycznej, która opiera się na trzech zasadniczych normach: pierwsza dotyczy tego, że władzę trzeba szanować i oddawać jej to, co się jej należy, druga – rozdziału pomiędzy władzą boską - nadrzędną a ludzką - stanowioną, a trzecia – służebnego charakteru władzy ludzkiej⁴⁴.

Tę myśl swojego Nauczyciela kontynuowali apostołowie, przede wszystkim św. Paweł z Tarsu⁴⁵. Wbrew panującemu wówczas przekonaniu o ubóstwianiu władzy i władcy, św. Paweł odstąpił od tego, podkreślając jednak, że władzy należy się głęboki szacunek. Nauka chrześcijańska oddziela bowiem władzę od osoby ją piastującej. Szacunek okazywany ma być funkcji, którą dana osoba pełni, lecz sama władza nie jest atrybutem tej czy innej osoby, a pochodzi od Boga⁴⁶. Św. Paweł w Liście do Rzymian stwierdza „Nie ma bowiem władzy, która by nie pochodziła od Boga, a te, które są, zostały ustanowione przez Boga”⁴⁷. Dalej św. Paweł pisze „Jest ona (władza – dopisek PN) bowiem dla ciebie narzędziem Boga, [prowadzącym] ku dobremu. Jeżeli jednak czynisz źle, lękaj się, bo nie na próżno nosi miecz. Jest bowiem narzędziem Boga do wymierzenia sprawiedliwej kary temu, który czyni źle. Należy więc jej się poddać nie tylko ze względu na karę, ale ze względu na sumienie”⁴⁸.

⁴² Mk 12, 17.

⁴³ J 19, 11.

⁴⁴ W. Pasierbek, *Uszanowanie charakteru ...*, s. 15.

⁴⁵ Świętego Pawła wprawdzie nie zalicza się do grona dwunastu apostołów, ale ze względu na działalność, nadaje mu się tytuł Apostoła Narodów.

⁴⁶ Tamże, s. 15.

⁴⁷ Rz 13,1.

⁴⁸ Rz 13, 4-5.

Z drugiej strony doktryna chrześcijańska stanowi też, że ten, kto chce przewodzić, mieć władzę, musi być ostatnim i służyć innym⁴⁹. Odpowiedni władca powinien być zatem obrońcą słabych i zapewniać ludowi sprawiedliwość⁵⁰. Co więcej, Stary Testament podaje cechy, jakie powinny charakteryzować władcę. Powinien więc być on mądry, sprawiedliwy, brzydzić się nieprawością, powinien potrafić rzetelnie osądzać, troszczyć się o każdego człowieka, a szczególnie o tego biednego⁵¹. Innymi słowy, przekładając to na język współczesnej doktryny prawniczej, władca powinien troszczyć się o dobro wspólne swoich poddanych. Skoro więc władza polityczna, która winna troszczyć się o dobro wspólne obywateli w ten właśnie sposób wypełnia swoją misję, byłoby szkodliwe zarówno dla niego, jak i dla innych, gdyby człowiek się takiej władzy przeciwstawiał. W ten sposób przeciwstawiałby się on bowiem nie tylko władzy, która jest gwarantem dobra wspólnego, ale samemu Stwórcy, który to wszystko uczynił i jest źródłem władzy. Dlatego posłuszeństwo i okazywanie szacunku władzy politycznej nie dotyczy osób ją sprawujących, ale odnosi się do dobra wspólnego i posłuszeństwa woli Bożej. Z tego też powodu apostołowie we wczesnych wiekach chrześcijaństwa nie tylko uznawali okupacyjną władzę rzymską, ale również zachęcali do wypełniania jej nakazów w takim stopniu, w jakim odnosiły się one do dobra wspólnego⁵².

2.3.3. *Chrześcijaństwo jako oficjalna religia Imperium Rzymskiego*

Po tym, jak chrześcijaństwo zyskało status oficjalnej religii Imperium Rzymskiego, początkowy dystans wczesnych chrześcijan do władzy państwowej uległ zmianie w doktrynę bezpośredniej legitymizacji władzy cesarza. Tym samym chrześcijaństwo uległo etatyzacji i było wykorzystywane do celów politycznych, dając początek ideologii cesaropapizmu, czyli zwierzchnictwa cesarza nad kościołem⁵³. Euzebiusz z Cezarei nauczał, że cesarz Rzymu jest wybrańcem i namiestnikiem Boga na ziemi, sprawującym ten urząd na mocy boskiego powołania⁵⁴. Euzebiusz uważał ponadto, że cesarstwo jest prawdziwą społecznością kościelną, gdyż następuje tutaj połączenie wspólnoty kościelnej ze wspólnotą polityczną,

⁴⁹ Mk 9, 33-35.

⁵⁰ Kompendium Nauki Społecznej Kościoła, poz. Nr 377, Kielce 2005; dostęp online: https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_pl.html (dostęp: 22 kwietnia 2022 r.).

⁵¹ W. Pasierbek, *Uszanowanie charakteru ...*, s. 14.

⁵² Tamże, s. 16.

⁵³ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2013, s. 40.

⁵⁴ Tamże, s. 39-40.

świecką, które odtąd stanowią jedno pod przywództwem cesarza⁵⁵. Od IV wieku zmienia się więc charakter kultu cesarza. Począwszy od Konstantyna przyznawanie imperatorowi atrybutów religijnych wynosi go zdecydowanie ponad ludzką sferę i wprowadza w świat Boga i transcendencji⁵⁶.

2.3.4. *Myśl św. Augustyna*

Z ideą cesaropapizmu nie zgadzał się św. Augustyn. Inspirując się platonizmem i neoplatonizmem, mówi on o dwóch odrębnych bytach: państwie ziemskim, które kieruje się miłością własną, samolubstwem i żądzą podbojów, oraz państwie Bożym, niebieskim, chrześcijańskim, które kieruje się sprawiedliwością i miłością⁵⁷. Rolę pośrednictwa między państwem bożym a światem materialnym mieli w szczególności sprawować papież i biskupi⁵⁸, a nie jak przyjmowano w doktrynie cesaropapizmu – cesarz. Choć w nauce św. Augustyna powstanie państwa ziemskiego było wynikiem ludzkiej pychy, zła i grzechu, nie dyskredytował on całkowicie władzy ziemskiej. Augustyn przypisywał państwu i władzy rolę opiekuńczą, ponieważ miało się ono troszczyć o dobro wspólne poddanych. Owo dobro wspólne uzasadniało w nauce św. Augustyna przywilej domagania się posłuszeństwa od poddanych. Tak rozumiana władza była niezbędna i potrzeba jej istnienia wynikała z konieczności zabezpieczenia porządku społecznego oraz realizacji dobra wspólnego, implikującego dobro poddanych. Bez tak rozumianej władzy współzycie społeczne byłoby niemożliwe i w takim sensie władza pochodziła od Boga w doktrynie augustiańskiej. Ponadto św. Augustyn uważał, że czynnikiem tworzącym wspólnotę na gruncie dobra wspólnego jest rozumna natura człowieka, która tak właśnie została stworzona przez Boga. Tym samym św. Augustyn opowiadał się za teorią pośredniego pochodzenia władzy od Boga⁵⁹.

Według św. Augustyna państwo ziemskie miało spełniać rolę służebną wobec państwa Bożego. Miało być ono odpowiedzią na grzeszną naturę ludzką i przez mechanizmy władzy miało powstrzymać ludzi od zła, zaprowadzając porządek jak najbardziej zbliżony do Boskiego. Augustiańska nauka o państwie zawierała więc w sobie silne pierwiastki

⁵⁵ W. Pasierbek, *Uszanowanie charakteru ...*, s. 20.

⁵⁶ J. Daniélou, H. I. Marrou, *Historia Kościoła. T. 1*, Warszawa 1986, s. 191-193.

⁵⁷ Augustyn, *O państwie Bożym: przeciw poganom ksiąg XXII*, t. 1 i 2, tłum. W. Kornatowski, Warszawa 1977; za: W. Pasierbek, *Uszanowanie charakteru ...*, s. 21.

⁵⁸ Tamże, s. 21.

⁵⁹ W. Pasierbek, *Uszanowanie charakteru ...*, s. 23-24.

podporządkowania władzy świeckiej kościołowi, którą to doktrynę nazwano później hierokratyzmem lub papalizmem. Jednym z jej wydań była ideologia papieskiego uniwersalizmu. Tezy oparte o nauczanie św. Augustyna Kościół zachodni starał się głosić przez wiele następnych wieków. Stały się one wręcz kanonem myśli politycznej średniowiecza⁶⁰.

2.3.5. *Władza papieska, władza cesarska*

Wraz ze średniowiecznymi próbami odbudowy uniwersalnego cesarstwa rzymskiego, wśród władców europejskich powróciła również idea imperialnej teologii cesaropapizmu, zgodnie z którą najwyższym zwierzchnikiem kościoła miał być każdy władca, a po odrodzeniu Cesarstwa Rzymskiego - cesarz. Pogląd ten reprezentowała większość władców odrodzonego Cesarstwa Rzymskiego, a zwłaszcza Henryk IV, Fryderyk I oraz Fryderyk II. Zgodnie z tą ideologią monarcha miał być nie tylko nieograniczonym władcą ciała i mienia swoich poddanych, ale także - jako najwyższy stróż religii i jej interpretator - panem dusz⁶¹.

Rozwijająca się w kościele zachodnim ideologia papalizmu skonfrontowana z cesaropapistycznymi tendencjami władców odrodzonego Cesarstwa Rzymskiego doprowadziła pod koniec XI wieku do walki o inwestyturę, czyli prawo mianowania biskupów, który w rzeczywistości dotyczył przywództwa w ówczesnym świecie chrześcijańskim i prawa do realizowania swojej wizji uniwersalistycznej Europy. Starcie to, zakończone konkordatem wormackim i ostatecznie wygrane przez papieństwo, ustaliło hierarchię władzy w średniowiecznej Europie, w której koronacja władcy odbywała się poprzez nałożenie korony z rąk hierarchy kościelnego i była połączona z namaszczeniem, co nawiązywało do starotestamentowej tradycji koronowania pierwszego króla Izraela – Saula. Ryt namaszczenia obdarzał króla niezmywalną sakrą, która wykluczała traktowanie króla jako osoby świeckiej⁶². Sakralność władcy była jednak świętością instytucji, a nie osoby, ponieważ wiedziano zawsze, że dostojnik jest zwykłym człowiekiem, a czczono nie człowieka, lecz urząd, czyli „upostaciowaną moc”⁶³. Jednocześnie akt nałożenia korony i namaszczenia miał

⁶⁰ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 42.

⁶¹ Tamże, s. 49-50.

⁶² Ł. Szymański, *Desakralizacja myśli politycznej w czasach nowożytnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G”, 2018/Vol. LXV,2, s. 238.

⁶³ Por. E. Kantorowicz, *Dwa ciała króla. Studium ze średniowiecznej teologii politycznej*, tłum. M. Michalski, A. Krawiec, Warszawa 2007, s. 208-218.

wskazywać, że władza królewska wprawdzie pochodzi od Boga, ale potwierdzał również zwierzchnictwo papieża nad władcami chrześcijańskiej Europy, jako że żadna koronacja nie mogła się odbyć bez jego zgody. Źródła władzy monarszej poszukiwano więc w Bogu, choć podlegała ona zwierzchnictwu papieża i była udzielana niejako za jego pośrednictwem.

2.3.6. Dominacja religii w życiu społecznym

Uznawanie nadrzędności religii nad wszelkimi innymi przejawami życia społecznego było typowe dla średniowiecznej Europy, choć można stwierdzić, że ta dominacja w życiu społecznym utrzymywała się aż do Rewolucji Francuskiej, która ostatecznie zburzyła zastany porządek, niosąc ze sobą nowe idee. Sfera religijna emanowała więc nie tylko na kwestię legitymacji politycznej władzy państwowej, ale również na hierarchię życia społecznego. Również stanowy podział społeczeństwa miał swoje uzasadnienie religijne. Wszystko i każdy miał przypisane sobie raz na zawsze miejsce w hierarchii. Miejsce każdego określa jego przynależność do grupy: najpierw grupy etnicznej, później do stanu⁶⁴. Porządek ten był uznawany za naturalny i nadany przez Boga, więc zmiany przynależności danej osoby były trudne i rzadkie⁶⁵. W wiekach nowożytnych hierarchizacja ta uległa pewnemu rozluźnieniu, choć nadal była ona wyraźna.

2.3.7. Instytucja pater familias a władza ojca rodziny w Europie chrześcijańskiej

Nauczanie chrześcijańskie wpływało także na relacje rodzinne. Ojciec miał być głową rodziny, który na wzór Boga Ojca miał troskliwie troszczyć się o swoją żonę i dzieci, a ci zaś winni byli ojcu szacunek i posłuszeństwo. Hierarchia w rodzinie, podobnie jak na wyższych szczeblach życia społecznego, miała więc być naturalną i pochodzącą od Boga. Pozycja poszczególnych członków rodziny wynikała z boskiego porządku świata i to w Bogu upatrywano źródła władzy ojcowskiej.

⁶⁴ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 44-45.

⁶⁵ Rozważania na temat hierarchicznej natury świata i porządku społecznego obecne były w nauce św. Tomasza z Akwinu, który uważał, że każdy szczebel wszechświata ma właściwe sobie zadania, a na jego szczycie znajduje się Bóg. Według Tomasza, królestwo człowieka również jest zbudowane hierarchicznie. Składa się z trzech stanów, wydzielonych wedle swoistego kryterium majątkowego: "dostojnych" (*optimates*), "szanowanego ludu" (*pop ulus honorabilis*, t.j. tych, którzy mogli żyć bez pracy) oraz "nędznego ludu" (*vi lis populus*), ponad którymi wznosi się hierarchia kościelna. Stany - jako części odwiecznej i niezmiennej hierarchii - nie mogą występować przeciwko istniejącemu porządkowi; jest to podstawa pokoju czy też zgody społecznej. (źródło: H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 60).

Współcześnie taki model rodzinny może wydawać się niesprawiedliwy i anachroniczny, ale trzeba mieć na uwadze, że w tym zakresie wzrost popularności chrześcijaństwa przyniósł ogromną rewolucję w kierunku emancypacji kobiet i dzieci. Wystarczy porównać chrześcijańskie spojrzenie na relacje w rodzinie z występującą w rzymskim prawie instytucją *pater familias*⁶⁶. Głowa rodziny w prawie rzymskim sprawowała władzę nad rodziną, która według Ulpiana oznaczała gospodarstwo jako rodzaju kolektywu, *corpus*, nad którym jedna osoba – *pater familias* ma władzę (*dominium*). Oznacza to, że *pater familias* posiadał całą własność (włączając w to niewolników) należącą do tego gospodarstwa. Wszyscy pozostali w gospodarstwie byli „poddani władzy jednej osoby” – *pater familias*⁶⁷. *Pater familias* był głową domu i symbolem trwania rodziny. Posiadał on władzę zwierzchnią nad wolnymi osobami wchodzącymi w skład rodziny agnacyjnej, a także niewolnikami⁶⁸. Władza *pater familias* w okresie ustawy XII tablic dzieliła się na: *manus* – władzę nad żoną, *Patria potestas* – władzę nad dziećmi oraz *dominica potestas* – władzę nad niewolnikami. *Pater familias* sprawował swoją władzę dożywotnio i miał wiele uprawnień. Były nimi między innymi prawo do życia i śmierci (*ius vitae necisque, ius gladii*), prawo porzucania noworodków (*ius exponendi*), czy prawo sprzedaży dzieci (*ius vendendi*). Warto zwrócić uwagę, że *pater familias* miał nieograniczoną władzę nad wszystkimi osobami i rzeczami znajdującymi się w obrębie rodziny, a prawo życia i śmierci przysługiwało mu nawet w stosunku do wolnych członków rodziny⁶⁹. Taki zakres władzy *pater familias* był nie do pogodzenia z nauką chrześcijańską akcentującą godność i status dziecka bożego każdego człowieka. Dlatego też prawo życia i śmierci przysługujące *pater familias* zostało całkowicie zniesione w IV wieku wraz z przyjęciem chrześcijaństwa w Cesarstwie Rzymskim⁷⁰. Podobnie, praktyka porzucania noworodków na mocy decyzji *pater familias* została zakazana wskutek przyjęcia religii chrześcijańskiej w Rzymie⁷¹. Warto przy tym nadmienić, że zakaz sprzedaży dzieci wprowadził Dioklecjan jeszcze w roku 294 n.e., a więc jeszcze przed przyjęciem chrześcijaństwa na oficjalną religię Imperium⁷².

⁶⁶ Podobne do rzymskiej władzy ojcowskiej instytucje można było także odnaleźć u starożytnych ludów germańskich, czy w starożytnej Grecji (źródło: A. Nowak, *Pojęcie władzy ojcowskiej w rzymskim prawie klasycznym*, „Studia prawnoustrojowe”, 1/2002, s. 52).

⁶⁷ A. P. Stefańczyk, *Pater familias*, „Człowiek w Kulturze 22”, 2011/2012, s. 214.

⁶⁸ Tamże, s. 215.

⁶⁹ Tamże, s. 215; por. L. Winniczuk, *Ludzie, zwyczaje i obyczaje starożytnej Grecji i Rzymu. T. 1*, Warszawa 1983, s. 232-233.

⁷⁰ A. P. Stefańczyk, *Pater familias...*, s. 215.

⁷¹ Tamże, s. 216.

⁷² Tamże, s. 216.

2.3.8. *Przemiany czasów nowożytnych*

Tak zarysowana, teocentryczna wizja polityczna wieków średnich ulegała jednak wraz z upływem czasu pewnej ewolucji, ustępując ideom rozumu i zwalczania dotychczasowego uniwersalizmu, w wersji zakładającej podporządkowanie jednej władzy - czy to cesarskiej, czy papieskiej⁷³. Na tę ewolucję wpływ miało kilka czynników, między innymi upowszechnienie się na uniwersytetach filozofii arystotelejskiej, która oznaczała racjonalizację myślenia politycznego i wiązała się z odrzuceniem elementów mistycznych⁷⁴, a także kształtowanie się suwerennych państw narodowych, których istnienie zaprzeczało uniwersalistycznym teoriom cesaropapizmu, czy papalizmu⁷⁵.

W wiekach nowożytnych dochodziło do stopniowej sekularyzacji myśli o państwie i władzy. Teorie oderwane od teocentrycznej wizji świata przedstawiali między innymi tacy myśliciele jak Nicolo Machiavelli, Hugo Grocjusz, Thomas Hobbes, czy John Locke. Ten pierwszy przedstawiał swoje rozmyślenia na temat władzy jako kategorii zupełnie oderwanej od wartości moralnych. U Machiavellego władzę można oceniać jedynie w kategoriach skuteczności lub nieskuteczności sprawowania rządów⁷⁶. Teoria ta, choć niezwykle nowatorska i oryginalna jak na swoje czasy nie pochyła się nad kwestią źródła władzy, czy legitymacji do jej wykonywania, a jedynie nad faktyczną metodyką sprawowania rządów. Z tego względu myśli Machiavellego nie będą poświęcać większej uwagi w niniejszym opracowaniu.

2.3.9. *Prawo natury Hugona Grocjusza*

Znacząca dla niniejszych rozważań będzie natomiast teoria prawa natury wypracowana przez Hugona Grocjusza. Według jego teorii człowieka charakteryzują rozum i popęd społeczny, czyli skłonność do życia z innymi ludźmi w sposób zorganizowany i pokojowy. Z tymi właściwościami Grocjusz wiązał pojęcie prawa natury, będące „nakazem

⁷³ Ł. Szymański, *Desakralizacja myśli politycznej...*, s. 240.

⁷⁴ Tamże, s. 240.

⁷⁵ Tamże, s. 240-241. Symboliczny moment powstania suwerenności państw narodowych datowany jest na okres sporu króla Francji Filipa IV Pięknego z papieżem Bonifacym VIII. Zwycięstwo Filipa Pięknego, niewola awiniońska papieża, podkopanie autorytetu papieża oraz błędy koncyliaryzmu przyczyniły się do wzmocnienia suwerenności państw narodowych i ich dominacji względem papieża (źródło: A. Wielomski, *Konserwatyzm między Atenami a Jerozolimą. Szkice post-awerroistyczne*, Warszawa 2009, s. 113-114).

⁷⁶ Por. H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 84-85; Ł. Szymański, *Desakralizacja myśli politycznej...*, s. 241-242.

prawego rozumu, który wskazuje, że w każdej czynności, zależnie od jej zgodności lub niezgodności z rozumną naturą człowieka, tkwi moralna ohyda lub moralna konieczność⁷⁷”. Przytoczone stwierdzenie wskazuje na racjonalizm teorii Grocjusza, wspartej też na niezmienności, powszechności i świeckości norm naturalnych. Samo prawo naturalne według Grocjusza ma charakter autonomiczny i niezależny od Boga⁷⁸, a jego normy można wywodzić dedukcyjnie z natury człowieka jako istoty rozumnej i towarzyskiej⁷⁹. Prawo natury tym samym zostało oddzielone od treści religijnych⁸⁰, zracjonalizowane i połączone nierozzerwalnie z cechami natury ludzkiej⁸¹.

2.3.10. Thomas Hobbes i pierwsza nowożytna teoria umowy społecznej

Jeszcze dalej poszedł w swoich przemyśleniach Thomas Hobbes, którego uznaje się za autora pierwszego nowożytnego systemu umowy społecznej⁸². Hobbes wyznawał pesymistyczną wizję natury ludzkiej i uważał, że w stanie naturalnym ludzie, z egoistycznych pobudek, wchodziliby ze sobą w konflikty, co doprowadziłoby do stanu wojny każdego z każdym. Powstanie państwa, a więc i władzy państwowej w teorii Hobbesa ma charakter czysto utylitarny - dla samozachowania ludzie godzą się rezygnować z wolności przedkładając pokój nad nieustanną walkę. Jest to cel umowy społecznej, której treścią jest rezygnacja z praw naturalnych na rzecz suwerena, który uzyskuje pełną władzę nad poddanymi⁸³. Z teorii Hobbesa wynika również, że suwerenem wcale nie musi być jednostka, a rolę tę można też powierzyć zgromadzeniu⁸⁴. Filozofia Hobbesa przeniknięta była racjonalizmem, materializmem, empiryzmem i ateizmem⁸⁵. Z tego powodu była ona również przedmiotem krytyki ze strony zwolenników monarchii absolutnej, którym brakowało powołania się na Bożą legitymację władzy monarszej⁸⁶.

⁷⁷ H. Grotius, *O prawie wojny i pokoju. T. 1*, tłum. R. Bierzanek, Warszawa 1957, s. 92.

⁷⁸ Ł. Szymański, *Desakralizacja myśli politycznej...*, s. 243-244.

⁷⁹ Tamże, s. 243-244.

⁸⁰ W przeciwieństwie np. do prawa natury w rozumieniu proponowanym przez Jeana Bodina, według którego nawet suwerenny władca związany jest prawami bożymi i prawem natury (źródło: H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 88-89).

⁸¹ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 116.

⁸² Tamże, s. 123.

⁸³ Por. tamże, s. 124-125, R. Tokarczyk, *Hobbes*, Warszawa 1987, s. 126-128.

⁸⁴ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 125.

⁸⁵ R. Tokarczyk, *Hobbes...*, s. 120.

⁸⁶ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 126.

2.3.11. Umowa społeczna Johna Locke'a – w oczekiwaniu na wielkie zmiany

Konstruktem umowy społecznej, posługiwał się także John Locke, choć samo jego rozumowanie było w wielu punktach odmienne od myśli Hobbesa. U Locke'a stan natury został przedstawiony jako stan doskonałej wolności i pomyślności, jednak mimo to stwarzał on również pewnie niedogodności, w szczególności poczucie niepewności wobec braku zewnętrznego czynnika, który mógłby rozstrzygać spory między ludźmi oraz karać za naruszenie prawa naturalnego. Konieczne stało się więc przekazanie prawa karania przestępców w ręce organów władzy, co nastąpiło w drodze umowy społecznej⁸⁷. Założeniem umowy społecznej według Locke'a jest prymat jednostki nad państwem, pojawiającym się w wyniku dobrowolnego porozumienia wolnych jednostek dla dobra wspólnego. Państwo nie jest ani wytworem, ani dziełem Boga. Jest ono za to tworem bazującym na instynktownych potrzebach człowieka. Umowa nie służy więc zrzeczeniu się naturalnych praw jednostki, a ich umocnieniu. Państwo zaś ma za zadanie gwarantowanie praw naturalnych w drodze przymusu i przekształcenie ich w prawa pozytywne⁸⁸. W przeciwieństwie do myśli Hobbesa, umowa społeczna według Locke'a jest skonstruowana etapowo – w pierwszej kolejności zawierana jest umowa między jednostkami, która prowadzi do powstania społeczeństwa, a dopiero na drugim etapie tworzone jest państwo w umowie pomiędzy tym społeczeństwem a władzą. Oznacza to, że w teorii Locke'a umowa społeczna była odwoływalna, ponieważ jej zerwanie nie prowadziło do rozpadu społeczeństwa⁸⁹.

W okresie nowożytnym coraz częściej pojawiały się więc antropocentryczne teorie istnienia państwa i władzy, ograniczające ilość „ciał pośredniczących” pomiędzy suwerenem a ludem⁹⁰. Wprowadzenie ich do szerszej świadomości społecznej wymagało jednak głębokiej rewolucji o charakterze prodemokratycznym i antyklerykalnym, czy wręcz – antychrześcijańskim. Zdarzenia tego rodzaju nie nastąpiły jednak aż do wybuchu rewolucji francuskiej, niosącej za sobą nowe idee i porządek społeczny, czerpiące z resztą także z dorobku niektórych nowożytnych myślicieli przedrewolucyjnych. W praktyce politycznej i życiu społecznym nowożytności wciąż trudno było zerwać z tradycjami średniowiecznymi, tym bardziej, że retoryka oparta na religii była często i chętnie wykorzystywana w obliczu burzliwego okresu reformacji i następujących po tym krwawych wojen religijnych, a także w obronie europejskich absolutyzmów.

⁸⁷ Tamże, s. 128.

⁸⁸ Tamże, s. 129.

⁸⁹ Tamże, s. 129.

⁹⁰ Ł. Szymański, *Desakralizacja myśli politycznej...*, s. 244-245.

2.3.12. *Europe przedrewolucyjna – podsumowanie*

W oparciu o powyższą analizę, można więc stwierdzić, że myśl o władzy od początku dominacji religii chrześcijańskiej do wybuchu Rewolucji Francuskiej można podsumować sparafrazowanym cytatem z Listy św. Pawła do Rzymian, zgodnie z którym wszelka władza pochodzi od Boga. Oczywiście w okresie przedrewolucyjnej nowożytności formułowano już teorie ateistyczne, a co najmniej nieteocentryczne, jak grocjuszowskie prawo natury istniejące niezależnie od Boga, czy rozwijana teoria umowy społecznej, jednak myśli te nie przebiły się z taką siłą, aby spowodować trwałą zmianę porządku społecznego, czy nawet podstawowych intuicji dotyczących pojęcia władzy.

2.4. **J. J. Rousseau i dorobek intelektualny Rewolucji Francuskiej**

Punktem przełomowym w historii, od którego zaczyna budować się nowy porządek społeczny, a także który stanowi symboliczny początek nowoczesności w Europie jest wybuch Wielkiej Rewolucji Francuskiej. Wskazuje się, że rewolucja francuska z 1789 roku, czwarte tego rodzaju wydarzenie na Zachodzie, była w stosunku do poprzednich wyjątkowa. Rewolucje niderlandzka, brytyjska i amerykańska, mające na celu odrzucenie starego porządku społecznego, opierały się bowiem na podstawie religijnej. Tymczasem rewolucja francuska opierała się na nicości w sferze religijnej, ponieważ obowiązujący wówczas katolicyzm odrzucał wszystkie jej założenia, począwszy od sztandarowych - wolności i równości⁹¹. Rewolucja francuska zaś działała się w opozycji do chrześcijaństwa, a zwłaszcza kościoła instytucjonalnego, który był strażnikiem starego porządku świata, w którym każda osoba miała swoje miejsce w hierarchicznie uporządkowanym społeczeństwie, co sprzeciwiało się indywidualizmowi i wolności poszczególnych osób⁹². W efekcie rewolucja francuska całkowicie odarła państwowość oraz instytucje władzy z wszelkich przejawów duchowości, na piedestale stawiając człowieka⁹³. Oczywiście zmiana paradygmatu na skutek

⁹¹ C. Delsol, *Koniec chrześcijańskiego świata*, wykład wygłoszony 15 kwietnia 2021 r. w ramach „Wykładów Janopawłowych”, organizowanych przez Instytut Kultury Św. Jana Pawła II na Angelicum, tłum. M. Szczerowski, „Teologia Polityczna”; dostęp online: <https://teologiapolityczna.pl/koniec-chrzescijanskiego-swiatek-chrzescijanstwa-wyklad-prof-chantal-delsol> (dostęp: 22 kwietnia 2022 r.).

⁹² Tamże.

⁹³ Wprawdzie w preambule Deklaracji Praw Człowieka i obywatela z 1789 roku pojawia się odwołanie do deistycznej Istoty Najwyższej, jednak było to podyktowane tym, że surowy ateizm nie spotykał się z przychylnością ludzi i obracał się przeciwko rewolucji. Kult Istoty Najwyższej wiązał się z propagowaniem cnót rewolucyjnych takich jak wolność, równość, braterstwo, odwaga, czy gotowość do poświęceń. Sama koncepcja

rewolucji francuskiej nie odbyła się w tym samym czasie i w całej Europie. Zmiany te, jak to zwykle bywa, promieniowały z centrum na peryferia, a w wielu krajach Europy okresu rządów absolutystycznych napotykały mocny opór. I w samej Francji po okresie rewolucyjnym nastąpił okres Restauracji, kiedy to podjęto próbę powrotu do porządku przedrewolucyjnego. Można jednak z pewnością stwierdzić, że przemiany rewolucyjne we Francji zapoczątkowały zmiany społeczne, których nie dało się już cofnąć i mimo usilnego oporu ze strony wielu monarchii europejskich oraz samych monarchistów francuskich, rewolucja francuska na dobre zmieniła porządek społeczny kładąc podwaliny pod budowę nowoczesnej Europy.

Rewolucja Francuska zmieniła też sam kościół. Po początkowym okresie wrogości, czy wręcz otwartej wojny z kościołem, paradygmat wolnościowy i indywidualistyczny wkroczył także i do tej instytucji. Dziś ogromna większość tak duchownych, jak i świeckich wierzących, popiera zakorzenione w nowoczesności zasady wolności sumienia i religii⁹⁴. Nie zgadzam się jednak z tezą Chantal Delsol, która twierdzi, że w wyniku rewolucji francuskiej na stałe kościół został sprowadzony do roli wroga publicznego stale sprzeciwiającego się prawom i zwyczajom, co spowodowało jego stopniowe umieranie⁹⁵. Długofalową konsekwencją rewolucji francuskiej było faktycznie położenie kresu kościołowi, ale jako pewnej formacji politycznej, wciąż walczącej o władzę na kształt monarchii. Przemiany społeczne, zaszczerpiając również w kościele pierwiastek indywidualistyczny i głęboko humanistyczny spowodowały powrót znaczenia pierwotnej nauki o władzy i państwie, bez konieczności używania jej do bieżących celów politycznych i obudowywania utylitarnymi tezami. Znaczący rozwój społecznego nauczania kościoła katolickiego w XIX wieku był zaś ostatecznym dowodem na porzucenie przez kościół tradycji papalizmu i przywiązania do feudalnej tradycji, a także podjęciem próby dostosowania się do nowej sytuacji społecznej⁹⁶, co zawdzięczamy właśnie Rewolucji Francuskiej. Jednocześnie, uważam, że w ponowoczesnej Europie wciąż jest sens pochylać się nad chrześcijańskim nauczaniem dotyczącym instytucji władzy, jako że jest ono rozwijane i ma wpływ na myśli i postawy milionów Europejczyków, jeśli nie bezpośrednio, to przez wspólny, europejski rdzeń kulturowy.

Istoty Najwyższej odrzucała możliwość jej interwencji w bieg wydarzeń, tym samym nie pozwalając na kontynuowanie tezy, jakoby wszelka władza pochodziła od Boga.

⁹⁴ C. Delsol, *Koniec chrześcijańskiego świata...*

⁹⁵ Tamże.

⁹⁶ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 222.

Bilans Rewolucji Francuskiej to przede wszystkim jej zdobycze ideologii społecznej i politycznej oraz wzorce rozwiązań instytucjonalnych, które stanowiły podsumowanie i kontynuację dorobku filozofów oświeceniowych i znalazły spełnienie w liberalnej, a następnie demokratycznej Europie XIX wieku. Nadal zresztą, po wstrząsach XX-wiecznych totalitaryzmów, stanowią one zasadniczą podstawę ładu moralnego i prawnego zachodnich demokracji liberalnych⁹⁷. Znaczenie dziedzictwa Rewolucji Francuskiej należy postrzegać przede wszystkim w trzech płaszczyznach: rewolucja jako kodyfikator i propagator praw człowieka i obywatela, rewolucja jako źródło wzorców ustrojowych oraz rewolucja jako realizator wielkiej reformy prawa⁹⁸.

2.4.1. Kodyfikacja praw człowieka

Bodajże najdonioślejszym osiągnięciem ideowym Rewolucji Francuskiej była ogłoszona w 1789 roku Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela⁹⁹. Już sama nazwa „Deklaracja” wskazuje, że twórcy tegoż dokumentu nie uznawali się za kreatorów opisanych tam praw i wolności. Obiektywność zasadniczych uprawnień człowieczych powodowała, że prawodawca nie mógł być postrzegany jako ich „dawca”, a jedynie jako „odkrywca”, który je deklaruje¹⁰⁰. Tym samym to w dorobku Rewolucji Francuskiej należy poszukiwać źródła powszechnie przyjmowanego dziś twierdzenia, że prawa człowieka są przyrodzone, jako wynikające z cechującej każdą osobę godności. Przełomowymi osiągnięciami prawnymi i społecznymi Rewolucji Francuskiej są wyrażone w Deklaracji zasada wolności i równości wszystkich wobec prawa¹⁰¹ oraz zasada suwerenności narodu¹⁰². Zasady te są ze sobą tak ściśle zespolone, że jedna nie może istnieć bez drugiej.

⁹⁷ S. Salomonowicz, *Rewolucja Francuska: blaski i cienie dziedzictwa*, „Przegląd historyczny”, 81/1-2/1990, s. 76.

⁹⁸ Tamże, s. 78.

⁹⁹ W dalszej części niniejszego rozdziału pisząc „Deklaracja” będę miała na myśli właśnie Deklarację Praw Człowieka i Obywatela z 1789 roku, o ile wyraźnie nie zaznaczę inaczej.

¹⁰⁰ Por. K. Sójka-Zielińska, *Drogi i bezdroża prawa. Szkice z dziejów kultury prawnej Europy*, Wrocław 2010, s. 146-147.

¹⁰¹ Art. 1 Deklaracji.

¹⁰² Art. 3 Deklaracji.

2.4.2. *Myśl J. J. Rousseau*

W wyżej wskazanym zakresie dorobek Rewolucji Francuskiej czerpał „pełnymi garściami” z filozofii J. J. Rousseau, który był ówczesnie niezwykle popularny we Francji. Teoria umowy społecznej Rousseau, w przeciwieństwie np. do Hobbesowskiej umowy społecznej, nie opisywała ówczesnych realiów, a miała być modelowym, sprawiedliwym rozwiązaniem na przyszłość, z którego skorzystali twórcy rewolucyjnych postulatów. Według Rousseau istotą wolności obywatelskiej była zasada, iż „lud, podległy ustawom, winien być ich twórcą”¹⁰³. Warto przy tym nadmienić, że w jakobińskiej Deklaracji Roku I, która zastąpiła Deklarację z 1789 roku, jako źródło władzy opisano nie Naród (*la Nation*), a Lud (*le peuple*)¹⁰⁴. Było to już bezpośrednio nawiązanie do dzieł Rousseau, który tym właśnie pojęciem posługiwał się swoich pracach. Jednocześnie usunięcie pojęcia „Naród” miało zlikwidować skojarzenia z uprzednimi ograniczeniami życia politycznego w oparciu o cenzus majątkowy¹⁰⁵. Według Rousseau w ramach Ludu wszyscy są równi, zatem nie jest możliwe ograniczenia praw politycznych i innych praw podmiotowych cenzusem majątkowym¹⁰⁶.

Człowiek podlegający władzy pochodzącej od Suwerena-Ludu nie przestaje być wolny. Według umowy społecznej w teorii Rousseau, jej treść miała być następująca: "Każdy z nas społem oddaje swoją osobę i całą swą potęgę pod naczelne kierownictwo woli powszechnej (*volonté générale*), i traktujemy każdego członka, jako część niepodzielnej całości¹⁰⁷". W teorii Rousseau to właśnie lud i tylko lud (suweren) ma moc, aby sprawować kierownictwo, a więc władzę nad osobami. Jak ponadto stwierdzał Rousseau, "każdy oddając się wszystkim, nie oddaje się nikomu; ponieważ nie ma żadnego członka, nad którym by nie nabyło się tych samych praw, które mu się względem siebie odstępuje, uzyskuje się ekwiwalent wszystkiego, co się traci, i więcej siły dla zachowania tego, co zostaje¹⁰⁸". Członkowie tego stowarzyszenia przybierają miano ludu, a jako osoby nazywają się obywatelami, jako podlegli władzy państwowej¹⁰⁹. Można przy tym wskazać, że umowa społeczna w teorii Rousseau, choć jest bytem abstrakcyjnym, intuicyjnym, filozoficznym i, w

¹⁰³ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna*, tłum. A. Peretiatkiewicz, Poznań 1920, s. 39; por. H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 134.

¹⁰⁴ Art. 25 Deklaracji Roku I.

¹⁰⁵ Z. Filipiak, *Trzy Deklaracje praw człowieka i obywatela – zmienne pryncypia Wielkiej Rewolucji Francuskiej*, „Kultura i Edukacja” 3/2017, s. 84-85; K. Grzybowski, *Demokracja francuska*, Warszawa 1947, s. 29-30.

¹⁰⁶ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 133.

¹⁰⁷ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna...*, s. 21.

¹⁰⁸ Tamże, s. 21.

¹⁰⁹ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 133.

gruncie rzeczy, pozajurydycznym, i tak stanowi jedyną akceptowalną formę wytłumaczenia genezy zrzeszania się ludzi oraz implikacji demokratycznych współczesnej polityki¹¹⁰. Kontraktualizm teorii umowy społecznej stał się bowiem ostoją dla legalizmu i legitymizmu władzy państwowej, konsekwentnie doprowadzając do rozwoju doktryny praw człowieka¹¹¹. Ostatecznie kontraktualizm stał się także podstawą godzenia sprzeczności między indywidualnymi dążeniami ludzi a ograniczeniami wynikającymi z ich życia w państwie i społeczeństwie¹¹².

Formułując zasadę suwerenności ludu, Rousseau wskazał, iż "zwierzchnictwo (lub, jak często tłumaczy się to w nowszych przekładach – suwerenność – dopisek PN), polegające jedynie na sprawowaniu woli powszechnej, nie może być nigdy pozbyte i że zwierzchnik, będący istotą zbiorową, może być reprezentowany tylko przez samego siebie. Władza może być przeniesiona, ale nie wola. (...) z chwilą gdy zjawia się pan, nie ma już zwierzchnika (czy też – suwerennego ludu – dopisek PN) i organizm polityczny jest odtąd zniweczony¹¹³". Suwerenność ludu według Rousseau jest zatem niezbywalna, a z jego suwerenności wynika niemożliwość przekazania jej ani jednostce, ani zgromadzeniu, ani też podziału suwerenności między różne władze¹¹⁴. Według Rousseau w idealnym ustroju, lud powinien sprawować władzę przez narzędzia demokracji bezpośredniej. Zdawał on sobie jednak sprawę z niemożliwości realizacji tego postulatu w dużych wspólnotach politycznych. Podkreślał jednak, że nawet w takich wspólnotach, władza państwowa powinna działać w roli „urzędnika ludu”¹¹⁵. Owocem powyższych teorii był również art. 6 Deklaracji z 1789 roku, który stanowi, że wszelkie prawo jest wyrazem „woli powszechnej”, a więc wyrazem woli suwerennego ludu (czy jak określono to w pierwszej Deklaracji – Narodu).

Ciekawą i niezwykle znaczącą opinię na temat powyższego zapisu Deklaracji wyraziła Hannah Arendt, dla której stwierdzenie o pochodzeniu prawa z woli powszechnej stanowi najdonioślejszą różnicę pomiędzy Rewolucją Amerykańską a Rewolucją Francuską. Podobnych postanowień na próżno bowiem szukać w Deklaracji Niepodległości, czy konstytucji USA. Dla Arendt francuskie wyprowadzanie źródeł władzy i prawa z jednego źródła jest kontynuacją tradycji absolutystycznych, kiedy to prawo boskie, znajdowało swoje

¹¹⁰ Por. R. Tokarczyk, *Filozofia prawa*, Warszawa 2009, s. 266-268.

¹¹¹ R. Tokarczyk, *Modelowanie problematyki umowy społecznej*, „Przegląd Filozoficzny - Nowa Seria”, 1/1992, s. 103.

¹¹² Tamże, s. 103.

¹¹³ J. J. Rousseau, *Umowa społeczna...*, s. 28-29.

¹¹⁴ H. Izdebski, *Historia myśli politycznej...*, s. 134.

¹¹⁵ Tamże, s. 134; por. A. Szahaj, M. N. Jakubowski, *Filozofia polityki*, Warszawa 2005, s. 55.

odbicie w obliczu monarchy, którego wola była prawem na wzór woli Stwórcy. Podobnie ma być z „wolą powszechną”, w której to konstrukcji Arendt widzi dowód na deifikację ludu – wola ta pozostaje w istocie „boska”, dla której powodem dla tworzenia prawa wystarczająca jest sama chęć¹¹⁶. W pewnym sensie przywołana teza stanowi zaprzeczenie powszechnego przekonania o całkowitym zrywaniu ze starym porządkiem, jakie miała nieść za sobą Rewolucja Francuska, ale również dowodzi unikalności myśli społecznej i kultury europejskiej, która choć pod wieloma względami podobna do północnoamerykańskiej, jest jednak odrębna.

2.4.3. Modele organizacji władzy państwowej jako dorobek Rewolucji Francuskiej

Rewolucja Francuska posiada również znaczący dorobek w zakresie wprowadzenia i spopularyzowania zasady wewnętrznej kontroli i mechanizmów ograniczenia aparatu władzy. W tym zakresie warto zwrócić uwagę na bardzo wzniosłą treść postanowienia art. 16 Deklaracji, który stanowi, że „Społeczeństwo, w którym nie ma gwarancji poszanowania praw ani ustanowienia podziału władz nie ma Konstytucji”. To właśnie dzięki ideom rewolucji francuskiej klasyczny, monteskiuszowski trójpodział władzy jest we współczesnej Europie standardem konstytucyjnym. Co więcej, Deklaracja prezentowała bardzo nowoczesną w swej wymowie zasadę, że organy państwa mogą działać tylko wtedy, gdy istnieje ku temu podstawa prawna, co wyraźnie kontrastuje z wyrażoną w Deklaracji wolnością ludzi, która ograniczona jest tylko tym, co jest zakazane przez prawo. W podobnym tonie po dziś dzień wypowiadają się znawcy teorii prawa administracyjnego¹¹⁷, co świadczy o aktualności dorobku intelektualnego wyrażonego w Deklaracji.

Zasady zawarte w Deklaracji z jednej strony wytyczają granice władzy państwowej, z drugiej – określając prawa człowieka i obywatela¹¹⁸. Idąc dalej, można stwierdzić, że to właśnie prawa podmiotowe przynależne każdej osobie ograniczają zakres działania władzy państwowej, która przecież pochodzi od suwerena i stanowi wyraz jego „woli powszechnej”. Idee Rewolucji Francuskiej niosą więc ze sobą liberalne przesłanie, zwłaszcza w zakresie

¹¹⁶ H. Arendt, *O rewolucji*, tłum. M. Godyń, Kraków 1991, s. 185-196; Z. Filipiak, *Trzy Deklaracje...*, s. 80-81.

¹¹⁷ Można tu przedstawić choćby myśl wyrażoną przez J. Łętowskiego, który pisał, że „administracja działa na podstawie prawa i w tych granicach, jakie prawo dla niej przewiduje. Tym różni się jej działanie, od działania np. osób fizycznych. Obywatelowi wolno czynić wszystko, czego prawo mu wyraźnie nie zakazuje; administracja może czynić tylko to, na co prawo jej pozwala.” (źródło: J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 8).

¹¹⁸ Z. Filipiak, *Trzy Deklaracje...*, s. 79.

rozumienia przyrodzonej wolności każdego człowieka¹¹⁹. „Lud” składa się więc z podmiotów - indywidualnych, wolnych osób. Takie rozumienie nie prowadzi jednak do atomizacji społeczeństwa. Owe wolne podmioty żyją i funkcjonują bowiem w ramach społeczeństwa i podlegają władzy pochodzącej od wspólnoty, której są częścią. Przed tyranią i despotcją bronią ich jednak przyrodzone im wolność i prawa podmiotowe, w które nawet pochodząca od suwerena władza co do zasady nie może ingerować.

2.4.4. Dorobek Rewolucji Francuskiej - podsumowanie

Dziś nie ulega wątpliwości, że francuskie osiągnięcia w dziedzinie unormowań zasadniczych praw podmiotowych były wykorzystywane przez szereg demokracji europejskich i światowych oraz pomogły w stworzeniu międzynarodowych regulacji praw człowieka, z Powszechną deklaracją praw człowieka na czele¹²⁰. Również zasada suwerenności narodu i trójpodziału władzy po dziś dzień stanowią europejski kanon standardów konstytucyjnych. Bez zawahania można więc stwierdzić, że dorobek ideowy Rewolucji Francuskiej stworzył podwaliny pod rozwój współczesnego demokratyzmu i koncepcji państwa prawa. Choć od XIX wieku spotkać można ogromny pluralizm doktryn politycznych i prawnych, to jednak fundamenty myślenia o władzy stworzone przez wyżej opisany dorobek Rewolucji Francuskiej nie doczekały się realnego konkurenta, a XX-wieczne europejskie eksperymenty z systemami totalitarnymi, odrzucające, czy wypaczające koncepcje wolności osobistej i praw podmiotowych, szczęśliwie zakończyły się fiaskiem. Z tego względu, za bezprzedmiotowe należy uznać opisywanie dalszych koncepcji doktrynalnych, jako że nie stanowi to już przedmiotu niniejszej dysertacji.

2.5. Władza w tradycji – wnioski końcowe

Zgodnie z pierwotnym założeniem wyróżniłam więc trzy epoki w historii europejskiej, które cechują się odmiennym porządkiem społecznym, a które przedzielone są wielkimi

¹¹⁹ Zawarta w art. 4 Deklaracji definicja, zgodnie z którą „Wolność polega na możliwości czynienia wszystkiego, co nie szkodzi drugiemu; w ten sposób wykonywanie praw naturalnych każdego człowieka nie ma innych granic niż te, które zapewniają korzystanie z takich samych praw innym członkom społeczeństwa. Granice te może określać tylko ustawa” zawiera niezwykle nowoczesną, liberalną, negatywną definicję wolności osobistej, która ograniczona jest jedynie prawami innych osób i ustawami.

¹²⁰ Z. Filipiak, *Trzy Deklaracje...*, s. 75.

rewolucjami światopoglądowymi, które dogłębnie zmieniały dotychczasowe *status quo*. Każda z tych epok – epoka antycznej filozofii, epoka chrześcijańskiej Europy oraz epoka Europy nowoczesnej (po Rewolucji Francuskiej) cechuje się swoistymi poglądami na instytucję władzy. Co jednak znamienne, a co starałam się wykazać, w każdej z tych epok akcentuje się zewnętrzne pochodzenie samej władzy wobec osoby ją piastującej. Ludzki, niedoskonały piastun urzędu jest bytem zupełnie odrębnym od wykonywanej przez niego władzy będącej wyrazem pewnego absolutu (Boga, czy też suwerennego ludu). W Europejskiej kulturze nie ma więc miejsca na sytuację, w której jeden człowiek w imieniu własnym, a nie choćby pośrednio w imieniu owego absolutu, wykonuje władzę nad drugim człowiekiem. Stoi to bowiem z znaczącej sprzeczności z zasadą równości wszystkich wobec prawa, czy liberalnie rozumianej wolności osobistej. Nie jest to również do pogodzenia z obowiązkiem poszanowania godności osoby ludzkiej, czy to rozumianej świecko – jako źródło praw podmiotowych osoby, czy też w duchu współczesnej nauki chrześcijańskiej.

Podsumowując, wykonywanie władzy w stosunkach prywatnych – horyzontalnych wydaje się stać w sprzeczności z wielowiekowym dorobkiem myśli europejskiej różnych epok. Zakorzenione tradycje oraz klasyczna myśl filozoficzna wskazują raczej na każdorazowe wykonywanie władzy w relacji wertykalnej. Co więcej, źródła władzy tradycyjnie doszukiwano się w ponadludzkim bycie - czy to w istocie boskiej, czy w Narodzie (Ludzie), a jej wykonywanie wobec osoby odbywało się za pośrednictwem piastuna władzy. Sytuacja przeciwna, a więc wykonywanie władzy jednej osoby wobec innej osoby w imieniu własnym oznacza relację zbliżoną do niewolnictwa, które jest zupełnie nieakceptowane we współczesnej kulturze europejskiej. Można zresztą mieć wątpliwości, czy do określenia relacji między panem a niewolnikiem odpowiednie będzie użycie słowa „władza” w obliczu braku spełnienia tej podstawowej, jak się wydaje, dla kultury europejskiej przesłanki, jaką jest źródło pochodzenia władzy zewnętrzne wobec piastuna. Być może w takich przypadkach odpowiedniejszym byłoby użycie słowa „przymus”, czy nawet „przemoc”.

Analiza przeprowadzona powyżej przemawia więc za prawidłowością pierwszej i drugiej hipotezy badawczej sformułowanych przeze mnie we wstępie do niniejszej pracy. Ich potwierdzenie wymaga jednak przeprowadzenia badań także na gruncie analizy norm obowiązującego prawa.

3. Dlaczego trudno jest mówić o władzy publicznej w Polsce?

3.1. Doświadczenia historii najnowszej a postawy Polaków wobec władzy

Władza publiczna, czy nawet władza w ogóle, nie jest terminem popularnym w Polsce. Większość Polaków do władzy ma raczej nieprzychylny stosunek i chce ograniczać swoje kontakty z władzą do niezbędnego minimum. M. Szuldrzyński pisze nawet „Polacy od ponad tysiąca lat mają problem z władzą¹²¹”. Powyższym stwierdzeniem trudno zaprzeczyć. Być może wynika to z doświadczeń z opieszałą administracją państwową, a być może z rozczarowań, jakie niosą za sobą rządy kolejnych ekip politycznych. Wy tłumaczenia tego fenomenu można także szukać w doświadczeniach Polaków z historii, w tym historii najnowszej¹²², zwłaszcza z okresu rządów komunistycznych przed rokiem 1989. Do tego ostatniego argumentu często sięga w swoich opracowaniach A. Sobczyk, starając się wyjaśnić skąd wzięło się dominujące obecnie w Polsce kontraktowe i liberalne spojrzenia na gałąź prawa pracy¹²³. Także A. Musiała w swoich opracowaniach często sięga do zmian myślenia, jakie zaszły w polskim społeczeństwie w okresie przemiany ustrojowej¹²⁴. W mojej ocenie argumentację tę można rozszerzyć na cały system prawa w Polsce, którego przepisy w przeważającej większości interpretowane są w paradygmacie liberalnym, zakładającym jak najmniejszy stopień ingerencji w uprawnienia jednostki, jak gdyby każda z interpretowanych norm prawnych należała do gałęzi prawa cywilnego. Powyższe wynika z faktu, że w Polsce przed '89 władza, często znienawidzona, była obecna niemal w każdym aspekcie życia obywatela, a interesom grupowym dawano znaczącą przewagę nad interesami i dążeniami indywidualnymi. W efekcie obywatelom w kontaktach z władzą często towarzyszyło uczucie bezsilności i braku sprawczości, wynikające z pomniejszenia znaczenia ich indywidualnych interesów, prowadzące niemal do utarty podmiotowości poszczególnych osób w życiu publicznym. Po przemianach roku '89 i na początku lat dziewięćdziesiątych dominująca narracja uległa całkowitej zmianie, przechylając wahadło w stronę liberalizmu, czy nawet libertarianizmu. Akcent dyskusji położony został na, często nadmiernie absolutyzowanej,

¹²¹ M. Szuldrzyński, *Władza – odwieczna słabość Polaków* (w:) J. Kloczkowski (red.), *Władza w polskiej tradycji politycznej. Idee i praktyka*, Kraków 2010, s. 7.

¹²² Choć jak wskazuje M. Szuldrzyński w swoim esej, te trudne relacje mają swój początek już w epoce piastowskiej (por. M. Szuldrzyński, *Władza – odwieczna słabość Polaków...*, s. 7-19).

¹²³ Do argumentacji tej A. Sobczyk sięga choćby w rozważaniach zawartych w opracowaniu „Państwo zakładów pracy”, czy „Wolność pracy i władza”.

¹²⁴ Por. A. Musiała, *Prawo podmiotowe w prawie pracy - a względem "kogo"?: spór o prawny charakter prawa pracy*, Poznań 2022, s. 115-116.

wolności jednostek i ich prywatnych interesów, realizowanych choćby kosztem interesów grupowych.

Choć od przemian roku '89 minęły już przeszło trzy dekady, tak rozumiany, skrajny liberalizm w polskim dyskursie publicznym wciąż ma się znakomicie i nie znajduje sobie realnego konkurenta, wzmacniany populistycznymi hasłami i działaniami części polityków. Oddając sprawiedliwość, należy dodać, że neoliberalna retoryka na przełomie milleniów była rekordy popularności w całej Wspólnocie Europejskiej, choć uległa znacznemu osłabieniu po kryzysie gospodarczym zapoczątkowanym w 2008 roku, który w sposób dobitny obnażył jej mankamenty. Od tego czasu ruch neoliberalny, nie tylko w Europie, ale także w Ameryce Północnej, ulega stopniowemu osłabieniu, choć w Europie Wschodniej wciąż ma licznych zwolenników¹²⁵.

3.1.1. Założenia klasycznego liberalizmu

Podstawą myśli liberalnej w jej klasycznym wydaniu jest indywidualizm¹²⁶, charakteryzujący się przekonaniem, że „jednostka jest bytem nadrzędnym wobec wspólnoty, państwa lub jakiejś innej instancji ponadjednostkowej¹²⁷”. Według klasycznych teorii liberalnych, społeczeństwo jest agregatem indywidualnych jednostek i nie uznaje się go za odrębną całość¹²⁸. Pogląd ten określany mianem atomizmu społecznego, znalazł swój bodaj najbardziej znany wyraz w wypowiedzi Margaret Thatcher, według której „Nie ma czegoś takiego jak społeczeństwo. Są tylko pojedynczy mężczyźni, kobiety i rodziny¹²⁹”. Liberalizm w takiej formie odrzuca więc myślenie wspólnotowe i solidarystyczne, skupiając się na realizacji partykularnych interesów poszczególnych osób.

W sferze ekonomii liberalizm wiąże się z podkreśleniem roli własności prywatnej, wolnego rynku i konkurencji oraz z interesów prywatnym¹³⁰. Więzy międzyludzkie są na tle myślenia indywidualistycznego wtórne. Charakterystyczne dla indywidualizmu jest

¹²⁵ B. Polanowska-Sygulska, *Koniec ery liberalizmu? Rozmowa z Johnem Grayem* (w:) B. Polanowska-Sygulska, *John Gray i krytyka liberalnego legalizmu*, Kraków 2017, s. 375.

¹²⁶ Por. J. Gray, *Liberalizm*, tłum. R. Dziubecka, Kraków 1994, s. 7-9.

¹²⁷ A. Szahaj, M. N. Jakubowski, *Filozofia polityki...*, s. 41.

¹²⁸ M. Pawłucki, *Idea wspólnoty a wybrane paradygmaty naukowe i unormowania polskiego prawa pracy*, praca doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2019, niepublikowane.

¹²⁹ https://pl.wikiquote.org/wiki/Margaret_Thatcher (dostęp: 22 kwietnia 2022 r.).

¹³⁰ M. Pawłucki, *Idea wspólnoty...*, npubl.

postrzeganie więzi międzypersonalnych jako realizujących się poprzez umowy (np. „umowę małżeńską”, czy umowę o pracę)¹³¹.

Wartością nadrzędną dla liberalizmu i absolutyzowaną jest wolność. Isaiah Berlin w swoich opracowaniach przedstawił dwa rozumienia wolności – wolność negatywną i wolność pozytywną¹³². Berlin przyjmuje, że wolnością negatywną jest wolność od przymusu, tzw. wolność „od”. W tradycji liberalnej przyjmuje się przy tym, że wolność w sensie negatywnym może być ograniczana przez regulacje prawne dla zachowania innych wartości, takich jak bezpieczeństwo, czy sprawiedliwość¹³³. Wolność pozytywna - wolność „do” realizacji określonych dążeń, bywa z kolei traktowana przez liberałów nieufnie. Koncepcja wolności pozytywnej może bowiem wiązać się w praktyce z niebezpieczeństwem zaistnienia przymusu wobec jednostki, który ma być potrzebny dla opanowania jej irracjonalnych impulsów czy dążenia do natychmiastowej przyjemności przy nierozpoznawaniu swego realnego dobra¹³⁴.

W powyższy nurt wpisuje się także charakterystyczna dla liberalnych światopoglądów nieufność względem państwa i każdego przejawu władzy publicznej. Rola państwa powinna ograniczać się do zapewniania bezpieczeństwa i nienaruszalności własności, by pozwolić na samorealizację jednostki¹³⁵. Władza państwowa jawi się liberałom jako potencjalne zagrożenie, ponieważ może przekształcić się w instancję ucisku i zniewolenia¹³⁶. Stąd popularność wśród liberałów koncepcji tzw. państwa-stróża nocnego¹³⁷.

3.1.2. Postawy współczesnych Polaków wobec paradygmatu liberalnego

Można więc powiedzieć, że Polacy III Rzeczypospolitej, korzystający z wcześniej niedostępnego liberalizmu, chcą widzieć siebie przede wszystkim jako ludzi wolnych, także wolnych od władzy publicznej, której przejawy można przecież spotkać na każdym niemal kroku. Opór przed pogodzeniem się z powszechną ingerencją władzy w życie każdej osoby może mieć podłoże psychologiczne, jako mechanizm obrony przed dopuszczeniem do

¹³¹ A. Rauscher, *Źródła idei solidarności* (w:) W. Zuziak (red.), *Działanie według wartości. Idea solidarności dzisiaj*, Kraków 2001, s. 23; M. Pawłucki, *Idea wspólnoty...*, npubl.

¹³² I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności* (w:) I. Berlin, *Cztery eseje o wolności*, tłum. D. Grinberg, D. Lachowska, J. Łoziński, Poznań 2000, s. 183-239.

¹³³ Tamże, s. 189, por. M. Pawłucki, *Idea wspólnoty...*, npubl.

¹³⁴ I. Berlin, *Dwie koncepcje...*, s. 197-198; M. Pawłucki, *Idea wspólnoty...*, npubl.

¹³⁵ A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2000, s. 263.

¹³⁶ A. Szahaj, M. N. Jakubowski, *Filozofia polityki...*, s. 41; M. Pawłucki, *Idea wspólnoty...*, npubl.

¹³⁷ M. Pawłucki, *Idea wspólnoty...*, npubl.

świadości wszechobecności reglamentacji ludzkich zachowań, który pozwala trwać w iluzji wolności w preferowanym przez liberałów, negatywnym znaczeniu¹³⁸. Uciekając przed władzą, w odczuciu powszechnym zamknęliśmy ją w urzędach i ubraliśmy w mundury, nie uświadamiając sobie, że z władzą spotykamy się przecież niemal wszędzie: w pracy, szkole i na uczelni, na drogach, w parkach, czy na placach zabaw, a w pewnym zakresie także – we własnych domach i mieszkaniach.

Tymczasem przekonania o braku społeczeństwa, a co najmniej o znaczącej przewadze interesów indywidualnych nad grupowymi, czego konsekwencją jest brak solidarności, skutkują dziś destrukcją relacji międzyludzkich, objawiających się m.in. ogromnymi nierównościami w skali krajowej i globalnej, czy powszechnym dziś w Polsce zjawiskiem prekariatu¹³⁹. Co więcej, będące skutkiem liberalizmu gospodarczego komercjalizowanie relacji społecznych może być postrzegane jako jedna z podstaw aktualnego kryzysu wartości w Europie¹⁴⁰. Przyglądając się przemianom zachodzącym w społeczeństwie polskim po roku '89 można więc stwierdzić, że „[...] absolutyzując wolność, odrzuciliśmy zarówno Karola Marksa, jak i Jana Pawła II; ideę solidarności sprowadziliśmy do zobowiązania moralnego lub do solidarności jednych przeciwko drugim, zamiast ustalić istotę i warunki organizacji życia społecznego, które ową solidarność realizują; nie dostrzegamy, iż społecznych praw człowieka [...] nie da się realizować poza wspólnotami; nie do pogodzenia jest <<tylko branie>> bez <<dawania od siebie>>¹⁴¹”.

3.1.3. Liberalizm gospodarczy a liberalizm kulturowy

Jednocześnie, co może stać w pozornej sprzeczności z powyższym wywodem, zgadzam się z tezą postawioną przez A. Szahaję, że w Polsce potrzebujemy więcej liberalizmu¹⁴². Liberalizm kulturowy i światopoglądowy stanowi bowiem podstawę demokracji liberalnej, której sprawne funkcjonowanie w Polsce jest gwarantem zachowania praw i wolności jednostek oraz warunkiem symbolicznego włączenia Polski do kręgu świata Zachodu. Jest on związany z uznawaniem pluralizmu kulturowego i światopoglądowego,

¹³⁸ A. Sobczyk, *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017, s. 32-33.

¹³⁹ Tamże, s. 24.

¹⁴⁰ Por. A. Sobczyk, *Podmiotowość pracy i towarowość usług*, Kraków 2018, s. 51.

¹⁴¹ Tamże, s. 12.

¹⁴² A. Szahaj, *Jednostka czy wspólnota? Spór liberałów z komunitarystami a „sprawa polska”*, Warszawa 2000, s. 233.

poszanowaniem praw mniejszości, uznawaniem odmienności, czy tolerancją dla tych, którzy myślą inaczej. Odrzucenie tak rozumianego liberalizmu światopoglądowego i kulturowego wiąże się z ryzykiem, rządów antydemokratycznych¹⁴³, a w istocie komunitarystycznych, w których pewna wspólnota – tu większościowa opcja polityczna – stanie się ostatecznym źródłem wartości i podstawą tożsamości osobowej, decydując o tym, jak powinno wyglądać „dobre życie”, czy „dobre społeczeństwo”¹⁴⁴. Cytując A. Szahaja „Wspólnota, która rościć sobie będzie prawo do posiadania jakiejś ostatecznej Prawdy, może chcieć dążyć do tego, aby zmusić pozostających poza jej granicami do jej przyjęcia. W ten sposób może ona dążyć do ograniczenia jednostkom możliwości autonomicznego wyboru własnego sposobu życia, autokreacji i suwerenności światopoglądowej¹⁴⁵”. Taka wspólnota – z założenia antyliberalna, przypisuje sobie możliwość decydowania o losie nie tylko jej członków, ale i innych osób, o ile znajdują się one pod jej formalną jurysdykcją. Jednocześnie w jej ramach nie ma miejsca na zachowanie i poszanowanie indywidualności i wolności poszczególnych osób. Tego rodzaju wspólnota decyduje więc arbitralnie, na podstawie własnych przesłanek o życiu i sytuacji jednostek, dając sobie np. prawo do oceniania kto jest Polkiem „prawdziwym”, a kto „nieprawdziwym”.

3.1.4. Liberalizm, czy ordoliberalizm?

W kontekście powyższego, trzeba zauważyć, że w polskiej doktrynie prawa bardzo często marginalizuje się, czy wręcz nie postrzega wątków wspólnotowych. Tu znów można uzasadniać to argumentem, że wspólnotowość kojarzy się w Polsce z retoryką komunistyczną i dlatego wypierana jest z przestrzeni dyskursu¹⁴⁶. Co więcej, wspólnotowość sprzeczna jest z podstawowymi intuicjami liberalnymi. Każda wspólnota ma bowiem swoje dobro (dobro wspólne jej członków), które uzasadnia możliwość ingerencji w prawa i wolności jednostek.

¹⁴³ Stoję bowiem na stanowisku, że nie może być mowy o czymś takim jak „demokracja nieoliberalna”, a opinie niektórych badaczy normalizujące to zjawisko i traktujące je jako nowy projekt polityczny, w krajach, w których demokracja liberalna nie ma zakorzenionej tradycji, uważam wręcz za szkodliwe (por. np. A. Antoszewski, *Demokracja nieoliberalna jako projekt polityczny*, „Przegląd Europejski”, 2/2018). Zgadzam się w tej materii ze stanowiskiem prezentowanym przez R. Piotrowskiego, że tzw. „demokracja nieoliberalna” wprowadzana w Turcji, na Węgrzech, czy – piszę to z przykrością – w Polsce, jest w zasadzie fasadą, za którą próbuje się ukryć zmiany z założenia antydemokratyczne, a prowadzące ustrój w kierunku autorytarnym (por. wystąpienie R. Piotrowskiego podczas zorganizowanej 15 kwietnia 2019 r. przez miesięcznik Państwo i Prawo debaty, podsumowanie dostępne: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/demokracja-nieliberalna-spor-o-pojecie-demokracji-debata-panstwa,401933.html> (dostęp: 22 kwietnia 2022 r.)).

¹⁴⁴ Por. A. Szahaj, *Jednostka czy wspólnota...*, s. 228.

¹⁴⁵ Tamże, s. 228.

¹⁴⁶ A. Sobczyk, *Państwo...*, s. 41.

Aby tej ingerencji dokonać, wspólnoty wyposażone są we władzę¹⁴⁷. Istnienie licznych, wyposażonych we władzę nad jednostkami wspólnot *prima facie* zdaje się sprzeczne z podstawowymi założeniami liberalizmu. Nie jest to jednak intuicja całkowicie zgodna z prawdą. Myśli liberalna rozwijana od kilku stuleci występuje bowiem w wielu odmianach, w nasyceniu od umiarkowanego do skrajnego. Wśród liberałów znaleźć więc można zwolenników myśli klasycznej, a także zwolenników modyfikacji niektórych tez liberalnych. Można wskazać tu choćby na rozwijający się w ramach liberalizmu nurt ordoliberalny, dążący do znalezienia tzw. „trzeciej drogi” pomiędzy liberalną a socjalistyczną wizją państwa¹⁴⁸, który stał się inspiracją dla twórców polskiej Konstytucji z 1997 roku, w której zawarto zasadę społecznej gospodarki rynkowej¹⁴⁹. Przewodnią ideą ordoliberalizmu jest uzupełnienie mechanizmów gospodarki rynkowej o elementy troski o jednostki i społeczeństwo. Według ordoliberalów błędem klasycznego liberalizmu było odrzucenie idei *ordo* wyrażające się w podporządkowaniu osoby gospodarce, podczas gdy to gospodarkę należy podporządkować osobie i jej podmiotowości¹⁵⁰. Gospodarka, choć niezbędna, miała być tylko fundamentem, na którym ludzie będą mogli dążyć do samorealizacji i tworzyć wspólnotowe więzi z innymi¹⁵¹. Dodatkowo, choć początkowo ordoliberalizm zakładał interwencję państwa w gospodarkę tylko w tych zakresie, w jakim było to niezbędne, np. w zakresie ochrony konkurencji, uzasadnionych potrzeb socjalnych, rozwoju infrastruktury, edukacji, ochrony zdrowia czy zjawiska bezrobocia¹⁵², to już w latach 60 XX wieku niemiecki *ordo* liberalizm rozbudował elementy państwa opiekuńczego, coraz bardziej aktywnego w gospodarce i prowadzącego coraz intensywniejszą działalność socjalną¹⁵³.

Co natomiast znamienne, nurt ordoliberalny, przedstawiający gospodarkę jedynie w roli tła dla samorealizacji potrzeb życia społecznego, wydałby się pewnie apologetom liberalizmu w wydaniu polskim całkowicie nieliberalny. Jest to wynikiem znacznego uproszczenia myśli liberalnej w polskim dyskursie publicznym, gdzie dużo uwagi poświęca

¹⁴⁷ Tamże, s. 41.

¹⁴⁸ I. Barwicka-Tylek, J. Malczewski, *Historia myśli ustrojowej i społecznej*, M. Jaskólski (red.), Warszawa 2009, s. 286, 288-289.

¹⁴⁹ L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 20 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Komentarz do Konstytucji RP. T. 1*, Warszawa 2016, s. 518; T. Włudyka, *Ordoliberalizm* (w:) T. Włudyka, M. Smaga (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Warszawa 2015, s. 90.

¹⁵⁰ Por. E. Kundera, *Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 103/2015, s. 82.

¹⁵¹ A. Rustow, *Wirtschafts Dienerin der Menschlichkeit* (w:) A. Rustow (red.), *Rede und Antwort*, Ludwigsburg 1963, s. 77-78, (za:) R. Skarzyński, *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa. Główne idee polityczne ordoliberalizmu*, Warszawa 1994, s. 108.

¹⁵² M. Kubiak, *Ordoliberalizm a koncepcja i praktyka społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Gdańskie”, 31/2012, s. 380-82.

¹⁵³ Tamże, s. 384-385.

się wolnościom gospodarczym i ograniczeniu interwencjonizmu państwowego, ale już stosunkowo niewiele liberalizmowi w znaczeniu światopoglądowym i kulturowym, który to właśnie jest pożądanym z perspektywy rozwoju demokracji liberalnej. Takie spłylenie myśli liberalnej wynika być może ze stosunkowo krótkiej tradycji liberalizmu w Polsce, ale ma bardzo poważne konsekwencje. Prowadzi bowiem do kapitalizacji więzi międzyludzkich i zobowiązaniowego traktowania praw podmiotowych i praw człowieka. Nie pozwala też na przyjęcie wspólnotowej perspektywy interpretacji wielu instytucji prawnych.

3.1.5. Władza we wspólnotach liberalnych

Wracając do głównego wątku, dość więc stwierdzić, że liberalizm w wielu swoich odmianach nie wyklucza myślenia wspólnotowego oraz myślenia w kategoriach dobra wspólnego¹⁵⁴. Wspólnota w znaczeniu komunitarystycznym różni się bowiem w sposób podstawowy od wspólnoty liberalnej. Ta pierwsza nie była i nigdy nie miała być wspólnotą ludzi wolnych. Wspólnota komunistyczna dążyła do całkowitego wyzucia swoich członków z wolności i podmiotowości i całkowitego podporządkowania ich celom wspólnoty. Tego typu wspólnota jest więc z założenia totalitarna w sposobie sprawowania swojej władzy i to zbliża ją do wspólnoty komunitarystycznej, o której pisał A. Szahaj w cytowanym przeze mnie uprzednio fragmencie. Wspólnota liberalna zaś ma zgoła inny charakter. Opiera się ona na solidarności ludzi wolnych. Nie kwestionując wolności swoich członków, chroni wspólne dla nich dobro. Z momentem skupienia jednostek w grupę (wspólnotę), która przestrzega i szanuje wytworzone wewnątrz owej grupy zasady, rodzi się bowiem interes publiczny (tej grupy). Ze względu na to wspólnota może więc ograniczać prawa i wolności, ale musi to następować w sposób proporcjonalny i nigdy z naruszeniem ich istoty. Solidarny może być tylko człowiek wolny, dlatego też władza wspólnot opartych na solidarności w żadnym wypadku nie może naruszać rdzenia godności i wolności swoich członków¹⁵⁵.

Wykonywanie władzy w tak rozumianych wspólnotach liberalnych jest więc korzystne dla jednostek. Ponadto, jak podkreśla M. Piechowiak, wspólnota jest warunkiem koniecznym pełnego rozwoju człowieka, ponieważ to w jej ramach można w pełni korzystać z przysługujących człowiekowi praw i wolności. Dlatego też wspólnota jest jednym z podstawowych dóbr każdego człowieka. Człowiek ma bowiem prawo do życia w

¹⁵⁴ Por. A. Szahaj, *Jednostka czy wspólnota...*, s. 225-270.

¹⁵⁵ A. Sobczyk, *Państwo...*, s. 41-42.

odpowiednio zorganizowanej wspólnoty, która powinna być chroniona¹⁵⁶. Jednocześnie występowanie takiej władzy jest konieczne, ponieważ tylko ona może zapewnić efektywną realizację dobra wspólnego¹⁵⁷. Władza wspólnoty jest potrzebna i dobra, ponieważ pozwala pogodzić realizację własnych celów i interesów poszczególnych osób z dobrem wspólnym. Wynika stąd również, że władza nie posiada celów innych niż cele osób jej podległych, jest ona wobec nich wtórna i stanowi środek oddanych do dyspozycji tych osób¹⁵⁸. Tak określona władza nie ma więc charakteru opresyjnego, a wspierający¹⁵⁹. Ma ona rolę służebną i w zasadzie celem jej funkcjonowania jest długofalowa ochrona jednostki, optymalizowanie jej praw, a nie ograniczanie człowieka.

Z tej perspektywy, władza staje się więc pożądanym instrumentem organizacji życia społecznego na każdym jego poziomie – od wspólnot rodzinnych po wspólnoty narodowe. Jest ona jednocześnie niezbędna, ponieważ dla osiągnięcia celów społecznych, w niektórych przypadkach może okazać się konieczne zastosowanie przynależnych władzy środków przymusu, gdyż samo odwołanie do moralności i dobrej wiary jednostek może okazać się niewystarczające¹⁶⁰.

Trzeba również zauważyć, że poddanie się władzy we wspólnotach liberalnych, a więc szanujących wolność jednostek i dokonujących interwencji tylko w niezbędnym i proporcjonalnym stopniu, co do zasady jest dla jednostki korzystniejsze niż prosty mechanizm kontraktowania opierający się na ekwiwalentności świadczeń. Władza wspólnotowa, a więc publiczna, rozstrzyga często w zakresie istnienia publicznych prawach podmiotowych podległych jej jednostek. Okazuje się więc, że człowiek podległy władzy publicznej może korzystać z przysługujących mu praw bez konieczności oferowania czegokolwiek w zamian¹⁶¹. Dopiero publicznoprawna perspektywa gwarantuje więc efektywne wykonywanie praw i wolności człowieka.

¹⁵⁶ M. Piechowiak, *Pojęcie praw człowieka* (w:) L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 32.

¹⁵⁷ Tamże, s. 45.

¹⁵⁸ Tamże, s. 44-45; C. Millon-Delsol, *Zasada pomocniczości*, tłum. Cz. Porębski, Kraków 1995, s. 5.

¹⁵⁹ A. Sobczyk, *Państwo...*, s. 45.

¹⁶⁰ Por. tamże, s. 30-31.

¹⁶¹ Por. tamże, s. 46.

3.1.6. Podsumowanie

Mając na uwadze powyższe uważam, że instytucji władzy publicznej nie należy się bać, czy jej unikać. Tak naprawdę dopiero władza daje człowiekowi, gwarancję poszanowania jego wolności w ramach wspólnot, w których uczestniczy, a przecież niezależnie od naszej woli uczestniczymy w dziesiątkach, o ile nie setkach, wspólnot, zarówno nazwanych, jak i nienazwanych przez prawo – we wspólnocie rodzinnej, wspólnocie szkoły lub uczelni, wspólnocie zakładu pracy, wspólnocie religijnej, wspólnocie mieszkaniowej, wspólnocie narodowej... We wszystkich tych przestrzeniach jednostki realizują swoje publiczne prawa podmiotowe, a wyzucie tych wspólnot z uprawnień władczych skazałoby część uczestników wspólnot na dominację przez jednostki silniejsze, czy z jakiegoś powodu bardziej wpływowe, uniemożliwiając ogromnej liczbie osób efektywne uczestnictwo w życiu publicznym oraz samorealizację. Zastąpienie regulacji publicznoprawnych prywatnoprawnymi, tylko pozornie stawia ludzi i organy władzy na równej pozycji. W rzeczywistości jednak, żadna równorzędność nie ma tam miejsca. W przypadku zmiany z instytucji publicznoprawnych na prywatnoprawne, obserwować można więc pewien paradoks – człowiek, do tej pory skutecznie chroniony przed nadmierną ingerencją władzy, staje się bezbronny. W takiej sytuacji tak naprawdę, organ dysponuje wobec niego większym zasobem „władzy” niż miałyby to miejsce przy zastosowaniu regulacji publicznoprawnych¹⁶².

Z tej perspektywy postuluje więc większe otwarcie na dostrzeganie przejawów władzy w życiu każdego człowieka, ufając, że odpowiedzialne podejście do wykonywania władzy wpłynie pozytywnie na przysporzenie po stronie dobra wspólnego i konsekwentnie – dóbr każdego z członków wspólnoty.

3.2. Kryterium dystansu władzy a postawy Polaków wobec władzy

Tezy poprzedniego podrozdziału można z powodzeniem zilustrować poprzez zestawienie Polski na tle innych krajów pod względem kryterium dystansu władzy. Jest to jedno z kryteriów porównywania kultur organizacyjnych zaproponowanych przez

¹⁶² W. Chróścielewski, *Imperium i gestia w działaniach administracji publicznej (W świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90 – tych)*, „Państwo i Prawo”, 6/1995, s. 56-58; M. Krawczyk, *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016, s. 99.

holenderskiego socjologa Geerta Hofstede. W latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych przeprowadził on analizę zachowania pracowników korporacji IBM w ponad siedemdziesięciu krajach świata. W swoich badaniach opartych na kwestionariuszach, w których menedżerowie odpowiadali na pytania dotyczące wartości, Hofstede stwierdził, że społeczeństwa różnych krajów borykają się z porównywalnymi problemami, ale mają zupełnie odmienne podejście do ich rozwiązywania. Na tej podstawie Hofstede wyróżnił uniwersalne dla badanych krajów wymiary kulturowe¹⁶³, na podstawie których można dokonać porównania kultur organizacyjnych charakterystycznych dla danych krajów¹⁶⁴. Wymiary kulturowe wyróżnione przez Hofstede to: wskaźnik indywidualizmu/kolektywizmu, wskaźnik unikania niepewności, wskaźnik męskości/kobiecości, wskaźnik orientacji długoterminowej/krótkoterminowej, czy wreszcie wskaźnik dystansu władzy¹⁶⁵.

Ze względu na przedmiot niniejszej dysertacji, na potrzeby prezentacji polskiej kultury posłużę się tylko ostatnim z wymienionych wymiarów kulturowych, tj. wskaźnikiem dystansu władzy. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez samego Hofstede, stopień dystansu władzy to poziom, w jakim mniej wpływowi członkowie organizacji w danym kraju oczekują i akceptują nierówny podział władzy¹⁶⁶. Zwraca więc uwagę psychologiczna perspektywa, jaką przyjmuje Hofstede przy określaniu znaczenia dystansu władzy. W przytoczonej definicji na pojęcie dystansu władzy składają się dwa elementy: (1) empiryczny fakt istnienia różnic podziale kompetencji władczych oraz (2) postawa akceptacji tego podziału władzy¹⁶⁷. W tym kontekście dystans władzy jest więc sumą postaw, jakie wykazuje jednostka poddana władzy w kontakcie z piastunem władzy.

Poniżej przedstawiono dane dot. wskaźnika dystansu władzy dla dwudziestu dwóch krajów. Dane z tabeli należy czytać w ten sposób, że im wyższa jest wartość wskaźnika dystansu wobec władzy, tym jest on większy, natomiast niska wartość wskaźnika dowodzi, że dystans wobec władzy jest mniejszy.

¹⁶³ Wymiar kulturowy Hofstede zdefiniowała jako „pewien aspekt kultury, dający się zmierzyć i pozwalający określić pozycję danej kultury wobec innych kultur” (źródło: G. Hofstede, *Kultury i organizacje: zaprogramowanie umysłu*, tłum. M. Durska, Warszawa 2000, s. 51).

¹⁶⁴ M. Czerwonka, *Charakterystyka wskaźników modelu kulturowego Hofstede* (w:) J. Ostaszewski (red.), *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, Warszawa 2015, s. 282.

¹⁶⁵ G. Hofstede, *Kultury i organizacje...*, s. 51.

¹⁶⁶ Por. G. Hofstede, *Kultury i organizacje...*, s. 67.

¹⁶⁷ M. Dudek, M. Stępień, *Courtroom Power Distance Dynamics*, Cham 2021, s. 25-26.

Lp.	Kraj	Dystans władzy wg G. Hofstede
1	USA	40
2	Chiny	80
3	Japonia	54
4	Niemcy	35
5	Francja	68
6	Wielka Brytania	35
7	Włochy	50
8	Brazylia	69
9	Kanada	39
10	Rosja	98
11	Indie	77
12	Hiszpania	57
13	Australia	36
14	Meksyk	81
15	Korea Południowa	60
16	Holandia	38
17	Turcja	66
18	Indonezja	78
19	Szwajcaria	34
20	Belgia	67
21	Szwecja	31
22	Polska	68

Źródło: R. Wolniak, *Dystans wobec władzy według typologii Hofstede a implementacja koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w organizacjach*, „Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej”, seria: Organizacja i zarządzanie, z. 82, s. 352.

W grupie krajów, które zostały przeanalizowane przez Hofstede najwyższy dystans władzy odnotowano w Malezji (104), a najniższy – w Austrii (11)¹⁶⁸. Polska z wynikiem 68 plasuje się wśród krajów o wysokim dystansie władzy. Na podstawie danych o wskaźniku dystansu władzy w poszczególnych krajach można odczytać pewne prawidłowości. Kraje tradycyjnie protestanckie notują znacznie niższy wskaźnik dystansu władzy niż kraje katolickie lub prawosławne. Szczególnie silny podział na tym tle rysuje się ponadto w Europie. Kraje Europy Północnej charakteryzują się znacznie niższymi wartościami dystansu władzy niż kraje Europy Południowej i Europy Wschodniej¹⁶⁹.

Z wysokim i niskim poziomem wskaźnika dystansu władzy skorelowany jest pewien zestaw cech, które charakteryzują organizacje zależnie od tego, jaki poziom dystansu władzy w nich występuje. Zestawienie takich cech przedstawia tabela poniżej.

¹⁶⁸ M. Czerwonka, *Charakterystyka wskaźników...*, s. 282.

¹⁶⁹ Tamże, s. 283.

Duży dystans władzy	Mały dystans władzy
Przeważnie kraje biedniejsze ze słabą klasą średnią	Przeważnie kraje bogatsze z silną klasą średnią
Nierówności między ludźmi są uzasadnione i pożądane	Nierówności między ludźmi powinny być zmniejszane
Podwładni powinni być zależni od przełożonych	Przełożeni i podwładni powinni być wzajemnie zależni
Rodzice uczą dzieci posłuszeństwa, szacunku wobec starszych	Rodzice traktują dzieci jak partnerów
Uczniowie traktują nauczycieli z respektem, także poza szkołą	Uczniowie traktują nauczycieli jak partnerów
W miejscu pracy – dążenie do centralizacji, więcej personelu nadzorczego	W miejscu pracy – dążenie do decentralizacji, mniej personelu nadzorczego
Duże różnice w płacach między wysokimi i niskimi stanowiskami	Małe różnice w płacach między wysokimi i niskimi stanowiskami
Relacje między przełożonym i podwładnym są naładowane emocjami	Relacje między przełożonym i podwładnym mają charakter pragmatyczny
Przywileje i oznaki statusu są powszechnie akceptowane	Przywileje i oznaki statusu nie są aprobowane
Praca biurowa jest ceniona wyżej niż fizyczna	Praca fizyczna ma taki sam status jak praca biurowa
Sprawujący władzę powinni mieć przywileje	Wszyscy powinni mieć równe prawa
Udział osób będących u władzy w skandalu jest zazwyczaj tuszowany	Udział osób będących u władzy w skandalu oznacza koniec kariery politycznej

Źródło: M. Czerwonka, *Charakterystyka wskaźników...*, s. 283.

Co oczywiste, tabela przedstawia wartości skrajne. Zależnie więc od poziomu wskaźnika dystansu władzy w danym kraju, cechy te powinny być stopniowane w celu opisu specyficznej kultury danego kraju.

Mając jednak na uwadze powyższy zestaw cech i próbując przełożyć wnioski płynące z badań Hofstedeego na rozważania poprzedniego podrozdziału, można stwierdzić, że organizacje o niskim dystansie władzy należy utożsamiać ze wspólnotami liberalnymi, o których pisałam poprzednio, a te o wysokim dystansie władzy – ze wspólnotami komunitarystycznymi. Powyższe może potwierdzić jeszcze jedna prawidłowość wynikająca z badań Hofstedeego – większość krajów o wysokim dystansie władzy ma jednocześnie niski wskaźnik indywidualizmu, podczas gdy dla krajów o niskim dystansie władzy cechą charakterystyczną jest wysoki wskaźnik indywidualizmu¹⁷⁰.

¹⁷⁰ M. Czerwonka, *Charakterystyka wskaźników...*, s. 284.

Badania przeprowadzone przez Hofstede'go zdają się więc w sposób empiryczny potwierdzać tezy z poprzedniego podrozdziału. Stosunkowo wysoki wskaźnik dystansu władzy w Polsce wskazuje na orbitowanie społeczeństwa w kierunku wspólnot komunitarystycznych, których przeciwieństwem są wspólnoty liberalne budowane przez wolne jednostki na zasadzie solidarności, a które stanowią podstawę pluralistycznej liberalnej demokracji. Tym bardziej więc, skoro diagnoza wydaje się słuszna, warto prowadzić badania w nurcie wspólnotowego i liberalnego myślenia o wykonywaniu władzy publicznej, co może okazać receptą na wiele trudności, z którymi obecnie mierzy się polskie społeczeństwo. Nie uważam przy tym bynajmniej, aby moja praca miała choć ułamek siły oddziaływania potrzebnej, aby wpłynąć na kształt dyskursu publicznego w Polsce. Wyrażam jednak nadzieję, a może raczej, życzenie, aby okazała się inspirująca do prowadzenia kolejnych badań naukowych, co samo w sobie będzie stanowiło krok w dobrą stronę.

4. Podsumowanie

Podsumowując ten etap rozważań należy stwierdzić, że podstawowe, zakorzenione w europejskiej kulturze intuicje wskazują, że władza wykonywana przez osobę zawsze ma pochodzenie zewnętrzne względem tej osoby. Już od czasów najdawniejszych odróżniano piastuna władzy od samej władzy, która stanowiła swego rodzaju absolut¹⁷¹. Władza w tych intuicjach występuje więc w relacji wertykalnej, co uzasadnia przyjmowanie publicznoprawnej perspektywy do opisu tej instytucji w prawie. Prawo, jako jeden z wytworów kultury, nie powinno bowiem stawiać się ponad tradycją, z której się wywodzi, a przyjęcie perspektywy prywatnoprawnej zdaje się być sprzeczne nie tylko z wielowiekową tradycją legitymizacji władzy, ale także z niekwestionowaną obecnie zasadą poszanowania godności osoby ludzkiej oraz zasadą równości (we współczesnej Europie nie wydaje się możliwe do przyjęcia, aby jedna osoba działając w imieniu własnym, w oparciu o cechy swojej osoby miała prawo rządzić, czy kierować inną osobą). Pomijam przy tym wszelkie formy nacisku, czy oddziaływania niebędące sprawowaniem władzy jako pozostające poza sfera zainteresowania prawa.

¹⁷¹ Doskonałym przykładem takiego myślenia jest teoria dwóch ciał króla opisana przez E. Kantorowicza. Zgodnie z nią monarcha dysponował swoim ziemskim, śmiertelnym i niedoskonałym ciałem, ale także ciałem politycznym, które nie podlegało ułomnościom ziemskiej materii i wyrażało ciągłość instytucji władzy państwowej i było uświęcone przez Boga.

Jednocześnie z uwagi na wynikające z polskiej historii najnowszej uwarunkowania, teza o powszechności występowania władzy o charakterze publicznoprawnym w codziennych czynnościach niemal każdego człowieka może być trudna do zaakceptowania. Wyrażam jednak nadzieję, że po analizie przedstawionych argumentów choć część z nich będzie możliwa do przyjęcia przez Czytelników.

ROZDZIAŁ II: Władza w polskim prawie

Rozdział drugi poświęcony będzie ogólnym uwagom na temat władzy na gruncie prawa polskiego. W pierwszej kolejności postaram się odnaleźć instytucje prawne, w których występuje relacja władzy. Ponadto pojęcie to porównam w pokrewnymi mu pojęciami władztwa publicznego, używanym w doktrynie prawa administracyjnego, aby ustalić, czy zakres znaczeniowy tych pojęć jest tożsamy, co stanowi tezę roboczą tego fragmentu opracowania.

Następnie, jeśli ww. teza robocza okaże się prawdziwa, dokonam dokładnej charakterystyki pojęcia władztwa publicznego, posiłkując się dorobkiem doktryny polskiego prawa administracyjnego, a także wskażę katalog podmiotów, którym może przysługiwać owo władztwo publiczne ze szczególnym uwzględnieniem roli podmiotów administrujących.

W niniejszym rozdziale odniosę się ponadto do dwóch znaczących teorii, jakie w przeciągu ostatnich lat powstały w doktrynie polskiego prawa, a które bezpośrednio odnoszą się do wykonywania władz przez podmioty prywatne. Mam tu na myśli teorię horyzontalnego działania Konstytucji oraz teorię władztwa prywatnoprawnego. Z pewnością bowiem, na polu najnowszego dorobku doktryny prawniczej, są to teorie wyróżniające się swoim znaczeniem oraz nowatorskim podejściem. Brak odniesienia się do nich z góry podważałby więc wartość naukową też prezentowanych przeze mnie na łamach niniejszej pracy.

1. Władza i władztwo publiczne

1.1. Władza w Konstytucji RP

Jak wskazują rozważania poprzedniego rozdziału, instytucja władzy jest nie tylko wkomponowana w szeroki kontekst społeczny i ład społeczny, ale przede wszystkim, jest uwarunkowana i powiązana z przyjmowanymi formami organizacji społeczeństwa¹⁷². Z tego też powodu poszukiwania dotyczące władzy w polskim prawie należy rozpocząć od aktów prawnych mających znaczenie ustrojowe, a więc zajmujących się tą właśnie organizacją społeczeństwa. W pierwszej kolejności należy więc sięgnąć do Konstytucji RP z 1997

¹⁷² T. Biernat, *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – Instytucje – Zasoby*, Kraków 2014, s. 53.

roku¹⁷³. Konstytucja zajmuje się bowiem władzą na najwyższym, a jednocześnie najbardziej podstawowym poziomie. Konstytucja ustanawia zasadę suwerenności Narodu, stanowiąc, że władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje tę władzę przez swoich przedstawicieli lub bezpośrednio¹⁷⁴. W Konstytucji ustanowiono także zasadę i mechanizm trójpodziału władz w Polsce¹⁷⁵, czy zasadę decentralizacji władzy publicznej¹⁷⁶.

Konstytucja wskazuje więc na źródło pochodzenia, a więc legitymizację władzy publicznej w Polsce. W tym miejscu, cytując I. Niżnik-Dobosz można więc stwierdzić, że „zarówno byt, jak i działanie organów władzy publicznej są legitymizowane przez ogół obywateli wyposażonych w prawo i wolności obywatelskie do uczestniczenia we władzy, co przejawia się w sposób wyrazisty w zasadzie zwierzchnictwa narodu¹⁷⁷”.

W Konstytucji, poza władzą w znaczeniu przedmiotowym, jak we wskazanych powyżej przepisach, określenie „władza” używane jest także w znaczeniu podmiotowym, dla określenia organów władzy publicznej, jak na przykład w art. 32 ust. 1, zgodnie z którym wszyscy mają prawo do równego traktowania przez władze publiczne, czy w rozdziale dotyczącym wolności i praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, który określa obowiązki władz publicznych względem obywateli. Z uwagi jednak na zakres przedmiotowy niniejszej pracy, zaznaczony w rozdziale poświęconym definicji pojęcia władza, nie będę w tym miejscu rozwijać rozważań na temat władzy w znaczeniu podmiotowym.

Choć władza w znaczeniu przedmiotowym wydaje się być jednym z centralnych pojęć konstytucyjnych, zaskakująco mało wysiłków jest podejmowanych w celu zdefiniowania samego tego pojęcia. Przykładowo, M. Florczak - Wątor proponuje, aby władzę z art. 4 ust. 2 Konstytucji definiować jako kompetencje i zadania, które Naród wykonuje bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli¹⁷⁸, odróżniając ją przy tym od władzy zwierzchniej, o której mowa w art. 4 ust. 1 Konstytucji, twierdząc, za M. Gulczyńskim, że władza zwierzchnia oznacza panowanie, a także odróżniając ją od rządzenia i zarządzania (władza z ust. 2), przy czym w tym drugim przypadku, zdaniem ww. Autorów, również chodzi o sprawowanie

¹⁷³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483), dalej jako „Konstytucja RP”.

¹⁷⁴ Art. 4 Konstytucji RP.

¹⁷⁵ Art. 10 Konstytucji RP.

¹⁷⁶ Art. 15 Konstytucji RP.

¹⁷⁷ I. Niżnik-Dobosz, *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014, s. 24.

¹⁷⁸ M. Florczak-Wątor, *Art. 4 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 271.

władzy, ale takiej, która jest podporządkowana władzy zwierzchniej i służy jej realizacji¹⁷⁹. W doktrynie prawa konstytucyjnego podkreśla się ponadto, że władza zwierzchnia jest niezbywalna i nieprzenoszalna, i definiuje Naród w sensie politycznym jako społeczność posiadającą władzę w państwie¹⁸⁰, charakteryzuje ją pierwotny charakter, trwałość, samowładność, całowładność i nieograniczoność¹⁸¹.

Odnosząc się więc do przytoczonego wyżej poglądu M. Florczak - Wątor oraz M. Gulczyńskiego, nie zgadzam się, aby władzę zwierzchnią należało odróżniać jako odrębną od pozostałej władzy. Oznaczałoby to, że Narodowi przysługują dwie władze – zwierzchnia i niezawierzchnia. Skoro więc Narodowi przysługiwałaby władza niezawierzchnia, to kto miałby sprawować nad nią zwierzchnictwo? Czy dla zachowania suwerenności, Naród sam sprawowałby zwierzchnictwo nad swoją władzą niezawierzchnią, czy też przysługiwałoby ono innemu podmiotowi wbrew zasadzie suwerenności Narodu? Wydaje się, że przytoczone wyżej stanowisko nie jest w stanie udzielić odpowiedzi na takie, fundamentalne przecież, pytania. W mojej ocenie należałoby więc przyjąć, że Narodowi przysługuje jedna, najwyższa władza w Rzeczypospolitej Polskiej i sprawuje on ją bezpośrednio lub przez swoich przedstawicieli, jednocześnie zawsze zachowując nad nimi zwierzchnictwo, co stanowi gwarant ciągłości polskiej władzy państwowej. Z artykułu 4 Konstytucji wynika ponadto, że nie ma żadnego innego źródła legitymizującego władzę oraz że wszystkie organy władzy publicznej czerpią swą legitymację z zasady zwierzchnictwa Narodu¹⁸².

Powyższe łączy się zresztą bezpośrednio z zasadą decentralizacji władzy z art. 15 Konstytucji. Władza, choć zdecentralizowana, a więc wykonywana przez wiele organów, jest jedna i sprawuje ją Naród. Ponadto, choć art. 15 odnosi się bezpośrednio jedynie do decentralizacji na gruncie samorządów terytorialnych, to należy przyjąć, że gdy nie ma odmiennych zastrzeżeń konstytucyjnych, każdy segment tej władzy powinien być zdecentralizowany¹⁸³. Oczywiście tam, gdzie wymaga tego specyfika materii (np. obronność państwa, bezpieczeństwo energetyczne), władza może i powinna być wykonywana centralnie¹⁸⁴. Mając na uwadze powyższą zasadę, należy się spodziewać, że władza publiczna

¹⁷⁹ Tamże, s. ... (nb. 42); A. Gulczyński, *Zasada zwierzchnictwa Narodu* (w:) W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998, s. 116–117.

¹⁸⁰ M. Florczak-Wątor, *Art. 4 Konstytucji RP...*, s. 271.

¹⁸¹ B. Banaszak, *Art. 4 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 58-59; P. Tuleja, *Art. 4 Konstytucji RP* (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, SIP LEX 2021.

¹⁸² P. Tuleja, *Art. 4 Konstytucji RP...*

¹⁸³ P. Sarnecki, *Art. 15 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.) *Komentarz do Konstytucji RP. T. 1*, Warszawa 2016, s. 467.

¹⁸⁴ Tamże, s. 469.

sprawowana będzie na bardzo wielu szczeblach, w tym lokalnie i w małych wspólnotach, co nie wpływa na jej jednolity charakter wynikający z pochodzenia z jednego źródła.

Odnosząc się do typologii władzy, można wskazać, że T. Biernat proponuje na przykład wyróżnienie władzy publicznej, w której to co do zasady mieści się także władza samorządowa, władza państwowa i władza polityczna, jednocześnie podkreślając, że wszystkie te typy władzy mieszczą się w ramach szerszej kategorii władzy społecznej¹⁸⁵. Według Badacza władzę społeczną można nazywać zależnościami między ludźmi funkcjonującymi w społeczności, które stanowią element ładu społecznego¹⁸⁶. Władza publiczna zaś jest według Autora rodzajem władzy społecznej, realizowaną przez instytucje wykształcone w ramach przyjętych form politycznego zorganizowania, gdzie obowiązują określone normy i reguły postępowania, a poddane im podmioty mają wyznaczone role, których cechą jest złożona relacja przewagi i podporządkowania. Działania tej władzy zaś są zorientowane i dotyczą uznanych i zaakceptowanych formalnie ważnych dla wspólnoty celów¹⁸⁷. Biorąc więc pod uwagę sformułowany przez Autor wymóg formalnej akceptacji społecznej w przypadku władzy publicznej, można, nieco upraszczając jego wywód, powiedzieć, że władza publiczna jest opartą na normach prawa władzą społeczną.

Odmianą typologię prezentuje P. Winczorek, zdaniem którego pojęcie władzy politycznej jest kategorią najszerszą, w ramach której mieści się pojęcie władzy publicznej. Władza publiczna wg. P. Winczorka stanowi więc opartą na normach prawa władzę polityczną, która może być wykonywana przez państwo i jego organu lub przez inne organy, np. organu samorządu terytorialnego, samorządów zawodowych, gospodarczych, czy akademickich. Władzą państwową jest z kolei władza publiczna sprawowana przez państwo i jego organy¹⁸⁸.

Pomimo różnic występujących w dwóch wyżej wskazanych typologiach władzy, trudno którejs z nich zarzucić nieprawidłowość. Różnice te wynikają raczej z odmiennych definicji i znaczeń poszczególnych pojęć przyjmowanych przez Badaczy. Przykładowo, P. Winczorek rozumie politykę i polityczność w sposób bardzo szeroki, w zasadzie odpowiadający społeczności na gruncie typologii T. Biernata. Stąd władza polityczna wg. P. Winczorka i władza społeczna wg. T. Biernata są w zasadzie tym samym zjawiskiem. Dalej,

¹⁸⁵ T. Biernat, *Władze publiczne...*, s. 60-62.

¹⁸⁶ Tamże, s. 60.

¹⁸⁷ Tamże, s. 60.

¹⁸⁸ P. Winczorek, *Nauka...*, s. 27-28.

T. Biernat wprowadza bardziej szczegółowe rozróżnienie podtypów władzy publicznej, na władzę polityczną, samorządową, państwową i pozostałą władzę publiczną, podczas gdy P. Winczorek na tym poziomie wyróżnia tylko władzę państwową i pozostałą władzę publiczną.

Można jednak zauważyć, że pomimo różnic, Autorzy ci zgadzają się co do jednej istotnej kwestii. Zgodnie z ich typologiami władza publiczna jest najszerszą kategorią władzy opartej na normach prawa. Na tym gruncie można więc wskazać, że tak rozumiana władza publiczna wykonywana przez podmioty powstałe na gruncie prawa prywatnego stanowi przedmiot badania w niniejszej dysertacji.

Wracając jednak do charakterystyki władzy w oparciu o przepisy Konstytucji RP, można wskazać, że wyżej wymienione zasady konstytucyjne, a w szczególności zasada z art. 4, nie znaczą bynajmniej, że władza jest nieograniczona. Wykonywanie władzy ogranicza bowiem zasada praworządności, zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa¹⁸⁹. W kulturze europejskiej panuje bowiem powszechna zgoda co do tego, że demokracja nie oznacza wszechwładzy ludu (narodu), a gwarancją tego ograniczenia ma być zasada państwa prawnego i podporządkowanie władzy prawu¹⁹⁰. Cytując I. Berlina, zawsze należy „zachować minimalny obszar ludzkiej wolności, jeśli nie chcemy zniknąć albo zaprzeczyć własnej naturze¹⁹¹”. Można więc stwierdzić, że zasada demokratycznego państwa prawnego z jednej strony legitymizuje władzę publiczną, ale z drugiej – ogranicza jej działanie, wyznaczając granice wolności i godności ludzi oraz gwarantując prawa mniejszości¹⁹².

Posługując się zaś nomenklaturą zaczerpniętą z doktryny prawa administracyjnego i nawiązując do definicji zaproponowanej przez L. Boska, można stwierdzić, że organy władzy publicznej działają w ramach przyznanej im kompetencji. Co zaś równie istotne, poszanowanie i ochrona praw podstawowych jest obowiązkiem władz publicznych¹⁹³, a więc wykonywanie władzy nie może wiązać się z naruszeniem istoty praw i wolności człowieka. Z Konstytucji nie wynika bowiem prymat interesów grupowych nad indywidualnymi, mimo sprawowania władzy zwierzchniej przez Naród. Przyjęcie przeciwnej optyki jest charakterystyczne dla systemów totalitarnych, gdzie jednostki mają być całkowicie

¹⁸⁹ Art. 7 Konstytucji RP.

¹⁹⁰ M. Zmierczak, *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu* (w:) J. Kowalski (red.), *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne*, Warszawa 2008, s. 115-116.

¹⁹¹ I. Berlin, *Dwie koncepcje...*, s. 127.

¹⁹² M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 131.

¹⁹³ Art. 30 Konstytucji RP.

podporządkowanie celom wspólnoty, co niedopuszczalne jest w demokratycznym państwie prawnym¹⁹⁴.

Podsumowując analizę dokonaną na gruncie Konstytucji RP, można więc stwierdzić, że przedstawione powyżej rozważania przemawiają za prawidłowością pierwszej z trzech głównych sformułowanych przeze mnie hipotez badawczych. Na gruncie norm konstytucyjnych prawdziwym jest więc stwierdzenie, że wszelka władza sankcjonowana przez prawo pochodzi z jednego źródła istniejącego poza systemem norm prawnych. Źródłem tym, co wynika z powyższej analizy, jest Naród jako suweren.

1.2. Pojęcie władzy w przepisach ustawowych

Poszukując dalszych regulacji prawnych dotyczących władzy, w szczególności władzy zdecentralizowanej zgodnie z przepisami Konstytucji, należy zweryfikować treść obowiązujących w Polsce ustaw. Niemalym zaskoczeniem może się tu okazać fakt, że na poziomie ustawowym pojęcie władzy w znaczeniu przedmiotowym praktycznie nie występuje. Określenie „władza” pojawia się wprawdzie w szeregu ustaw, ale przyjmuje ono znaczenie podmiotowe, np. organy władzy publicznej¹⁹⁵, władze miasta¹⁹⁶, władze powiatu¹⁹⁷, władze radzieckie¹⁹⁸, władze stowarzyszenia¹⁹⁹, itp. Wyróżnić można trzy wyjątki, kiedy pojęcie „władzy” w ustawach zostało użyte w znaczeniu przedmiotowym²⁰⁰.

Pierwszym ze wspomnianych wyjątków jest pojęcie władzy dyscyplinarnej używane w przypadku niektórych służb państwowych. Władza dyscyplinarna przysługuje przełożonemu dyscyplinarnemu względem jego podwładnych. Pojęcie to funkcjonuje m. in. w Policji²⁰¹, Straży Granicznej²⁰², Służbie Więziennej²⁰³, Służby Wywiadu Wojskowego i

¹⁹⁴ Art. 2 Konstytucji RP.

¹⁹⁵ Np. w ustawie z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 372); ustawie z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176); ustawie z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie kłęski żywiolowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897); czy ustawie z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133).

¹⁹⁶ Np. w ustawie z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r. poz. 1882).

¹⁹⁷ Np. ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528).

¹⁹⁸ Np. w ustawie z dnia 14 sierpnia 2020 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom zesłanym lub deportowanym przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. z 2021 r. poz. 2029).

¹⁹⁹ Np. ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).

²⁰⁰ Zastrzegam przy tym, że pomimo dołożenia najwyższej staranności i sprawdzenia wiodących systemów informacji prawnej w Polsce, nie mogę mieć pewności, że odnalazłam wszystkie przypadki użycia słowa „władza” w polskich ustawach. Niemniej takie wpadkowe użycia słowa „władza”, choćby nawet istniały i nie zostały uwzględnione w moich rozważaniach, nie powinny mieć wpływu na przedstawione wnioski.

²⁰¹ Por. art. 133 ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji.

Służby Kontrwywiadu Wojskowego²⁰⁴, Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu²⁰⁵, czy Służbie Ochrony Państwa²⁰⁶. Użycie takiego sformułowania przez ustawodawcę może być zaskakujące, ponieważ w przypadku większości zawodów, w tym w przypadku wojska²⁰⁷, instytucje o podobnym charakterze nazywa się po prostu odpowiedzialnością dyscyplinarną. Można jednak zauważyć, że w przypadku ww. służb państwowych, odpowiedzialności dyscyplinarnej po stronie funkcjonariusza, którym to pojęciem ustawy też się posługują, odpowiada władza dyscyplinarna piastowana przez jego przełożonego dyscyplinarnego. Jest to zatem ta sama instytucja, choć opisana z odmiennej perspektywy. Użycie pojęcia „władza dyscyplinarna” w przywołanych przypadkach można zresztą łatwo wytłumaczyć względami historycznymi. Już bowiem w latach 20. XX wieku, zgodnie z ustawami II Rzeczypospolitej, funkcjonariusze państwowi podlegali władzy dyscyplinarnej²⁰⁸. Kształt i nomenklatura użyta w obecnych ustawach regulujących działalność ww. służb państwowych jest więc wynikiem pewnej tradycji, która zapewne skłoniła ustawodawcę do zachowania obok pojęcia „odpowiedzialności dyscyplinarnej” także pojęcia „władzy dyscyplinarnej”.

Drugim z wyróżnionych wyjątków jest użycie słowa „władza” w znaczeniu przedmiotowym w ustawach określających stosunek Państwa Polskiego do kościołów i związków wyznaniowych. W aktach tych można odnaleźć przepisy, które stanowią, że kościoły te rządzą się w swych sprawach wewnętrznych własnym prawem, swobodnie wykonują władzę duchowną i jurysdykcyjną oraz zarządzają swoimi sprawami²⁰⁹. Na tę

²⁰² Por. art. 135d, 135e oraz 137c ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1486).

²⁰³ Por. Art. 231 ustawy z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1064).

²⁰⁴ Por. art. 144 ustawy z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1362).

²⁰⁵ Por. art. 152 ustawy z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2022 r. poz. 557).

²⁰⁶ Por. art. 212 ustawy z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 575).

²⁰⁷ Por. przepisu ustawy z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 655).

²⁰⁸ Por. przepisy ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnem przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz.U. Nr 21, poz. 165).

²⁰⁹ Por. np. art. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154); art. 2 ustawy z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1726); art. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1712); art. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1889); art. 3 ustawy z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1599.); art. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r., poz. 44); art. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r., poz. 14); art. 2 ustawy z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w

kwestię należy patrzeć przez pryzmat konstytucyjnej zasady autonomii kościołów i związków wyznaniowych²¹⁰. Zasada ta oznacza, że kościoły i związki wyznaniowe, w zakresie wykonywania funkcji religijnych, zachowują niezależność od polskiej władzy państwowej. Można stąd wysnuć wniosek, że władza duchowna i jurysdykcyjna wykonywane przez kościoły i związki wyznaniowe nie jest tą samą władzą, o której mowa w przepisach Konstytucji, w szczególności w art. 4. Nie można bowiem twierdzić, że władza Suwerena z Konstytucji RP sięga kwestii wyznania poszczególnych członków wspólnoty narodowej. Znaczenie przywołanych przepisów Konstytucji RP oraz ustaw regulujących stosunek Rzeczypospolitej do poszczególnych związków wyznaniowych jest jednak takie, że bez nich niemożliwe byłoby działanie na terytorium Polski władzy innej niż mająca swe źródło w woli konstytucyjnego Suwerena. Wobec tego wątek ten można pominąć w dalszych rozważaniach. Jednocześnie można argumentować, że w pewnym zakresie Suweren przekazał do niezależnego wykonywania przez związki wyznaniowe niewielką część władzy, o której mowa w art. 4 Konstytucji RP. Część ta może dotyczyć dostępu do stanu kapłańskiego jako pewnej formy działalności zawodowej osoby, czy też dostępu do edukacji w seminariach duchownych, czy innych tego typu ośrodkach kształcenia. Nie powinno jednak ulegać wątpliwości, że związki wyznaniowe mają charakter publiczny, a nie prywatny, a tym samym rozważania na ten temat nie są objęte przedmiotem niniejszej dysertacji.

Ostatnim, ale bardzo znaczącym przypadkiem, w którym „władza” pojawia się w języku ustaw jest instytucja władzy rodzicielskiej. Fakt ten można interpretować dwojako, po pierwsze można argumentować, że użycie tego sformułowania ma rodowód historyczny i jest wyrazem pewnej tradycji ustawodawczej, jak w przypadku władzy dyscyplinarnej w niektórych służbach państwowych, ale można również próbować wykazać, że podobnie jak w przypadku władzy w kościołach i związkach wyznaniowych, charakter władzy rodzicielskiej ma charakter autonomiczny, czy odrębny względem władzy państwowej, o której mowa w Konstytucji. Z uwagi jednak na fakt, że rozważania na temat władzy rodzicielskiej będę rozwijać w kolejnym rozdziale niniejszej pracy, wątku tego nie będę w tym miejscu kontynuować.

Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r., poz. 13); art. 3 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 240, z późn. zm.); art. 3 ustawy z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 241, z późn. zm.).

²¹⁰ Art. 25 Konstytucji RP.

Niezależnie od powyższego można więc zauważyć, że pojęcie władzy w znaczeniu przedmiotowym niemalże znika na poziomie ustawowym. Szczególnie widoczne jest to zjawisko w przypadku ustaw o samorządzie terytorialnym²¹¹. W samej Konstytucji, zgodnie z zasadą decentralizacji władzy publicznej, przyznano samorządom do wykonywania części władzy publicznej, co nie znajduje swojego wyraźnego, leksykalnego odbicia na poziomie ustawowym, ponieważ w ustawach samorządowych pojęcie „władza” nie występuje w znaczeniu przedmiotowym. Podobnie, próżno szukać władzy w znaczeniu przedmiotowym w ustawach regulujących funkcjonowanie dziesiątek instytucji, które bezsprzecznie należy zaliczyć do grona organów administracyjnych i które wykonują władzę publiczną. Błędem byłoby więc stwierdzenie, że władza, o której mowa w Konstytucji nie jest przez te organy wykonywana.

1.3. Władza i władztwo w doktrynie prawa administracyjnego

Z powyższymi problemami radzi sobie doktryna prawa administracyjnego, które z racji przedmiotu swojego zainteresowania zajmuje się działalnością organów administracyjnych i organów administrujących, wykonujących ową zdecentralizowaną władzę państwową. W doktrynie ukuto więc pojęcie kompetencji, które oznacza zbiór praw i obowiązków organu²¹².

Z pojęciem kompetencji skorelowane jest pojęcie władztwa administracyjnego²¹³. Można wręcz powiedzieć, że wykonanie kompetencji stanowi cel, a władztwo – narzędzie działania organów. W doktrynie prawa administracyjnego władztwo administracyjne²¹⁴ ma

²¹¹ Por. przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559); ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528); ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547).

²¹² P. Korzeniowski, *Kompetencja organu administracji publicznej* (w:) I. Wieczorek, J. Szymanek, *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Łódź 2018, s. 105. Co do norm kompetencyjnych: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 65-66, gdzie Autor wskazał, że normy kompetencyjne zawierają upoważnienie do działania w określonych kategoriach spraw administracyjnych (właściwość rzeczowa), na określonym obszarze (właściwość miejscowa) lub na określonym szczeblu czy w określonej instancji (właściwość funkcjonalna lub instancyjna). Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 160-171; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001, s. 34-35.

²¹³ Por. I. Skrzydło-Niżnik, *Istota i rodzaje władczych uprawnień administracji państwowej*, *Krakowskie Studia Prawnicze* XX/1987, s. 128.

²¹⁴ Określane przez niektórych badaczy zamiennie mianem władztwa publicznego, administracyjnego, administracyjnoprawnego, czy państwowego (źródło: P. Radzewicz, *Administracyjnoprawne pojęcia władztwa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 4/5/2005, s. 121); por. M. Stahl, *Zagadnienia ogólne* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 6. Podmioty administrujące*,

charakter instrumentalny. Zostało stworzone przez naukę prawa administracyjnego dla opisu zjawisk i procesów zachodzących w administracji publicznej²¹⁵. Należy je rozumieć jako możliwość jednostronnego ukształtowania przez organ stanu prawnego, zwłaszcza sytuacji prawnej podmiotu podporządkowanego – np. osoby fizycznej lub prawnej. Władztwo administracyjne wiąże się także z możliwością stosowania przymusu państwowego, w celu zapewnienia zgodności stanu faktycznego ze stanem prawnym ustalonym przez organ w ramach wykonywania władztwa²¹⁶. Przymus ten może występować w mniej lub bardziej jaskrawych formach. Często pozostaje on głęboko ukrytą, potencjalną groźbą, na zewnątrz natomiast widoczne jest jedynie dobrowolne podporządkowanie się przez osoby decyzyjnym władczym administracji²¹⁷. W literaturze przedmiotu podkreśla się ponadto, że władztwo ma zawsze charakter państwowy, jest atrybutem państwa, które może przekazać część tego władztwa także innym podmiotom administracji publicznej, zwłaszcza samorządowi terytorialnemu, samorządom zawodowym i innym podmiotom niepublicznym, którym ustawowo powierza wykonywanie zadań publicznych²¹⁸.

Na podstawie powyższych rozważań można więc wysnuć wniosek, że władza państwowa, o której mowa jest w Konstytucji, na poziomie ustawowym niemalże nie pojawia się leksykalnie, ale bez wątplenia istnieje i jest wykonywana, co w doktrynie prawa administracyjnego przyjmuje nazwę wykonywania władztwa. Władza państwowa i władztwo, o którym mowa w nauce prawa administracyjnego są więc w istocie tym samym przedmiotem rozważań, choć w zależności od tego, w jakim akcie prawa występują, są inaczej nazywane przez doktrynę²¹⁹. Można przy tym argumentować, że władztwo administracyjne jest

Warszawa 2011, s. 12; P. Radziejewicz, *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 1/2/2005, s. 14.

Część badaczy nie zgadza się jednak co do tego, że pojęcia władztwa administracyjnego i publicznego należy utożsamiać. Do wątku tego odniosę się szczegółowo w kolejnym podrozdziale. W tym miejscu, aby nie zaciemniać toku wywodu, będę odnosić się wyłącznie do władztwa administracyjnego.

²¹⁵ M. Szewczak, *Władztwo administracyjne* (w:) I. Wieczorek, J. Szymanek, *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Łódź 2018, s. 218.

²¹⁶ Tamże, s. 218; M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 13; por. J. Filipek, *Stosunek administracyjnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, CLXXXVII, Prace Prawnicze, 34/1968, s. 94; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 19/1964, s. 52; por. W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 23.

²¹⁷ M. Szewczak, *Władztwo administracyjne...*, s. 218.

²¹⁸ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 13; por. A. Carroll, *Constitutional and Administrative Law*, Pearson Longman, 3 ed., 2003, s. 398, za: M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 13.

²¹⁹ Odmienny pogląd prezentuje M. Krawczyk, twierząc, że „władza” ma charakter zarówno potencjalny, jak i realizowany, natomiast „władztwo” obejmuje jedynie drugą część tej definicji, tj. samo realizowanie – działanie organu. Według M. Krawczyka władza realizuje się przez wykonywanie władztwa. Z takim rozumieniem nie sposób się jednak zgodzić, biorąc pod uwagę choćby wyżej przytoczoną definicję władztwa jako „możliwość jednostronnego ukształtowania przez organ stanu prawnego”. Władztwo więc organowi przysługuje, choć nie

pojęciem bardziej ograniczonym niż władza w rozumieniu konstytucyjnym, ponieważ ograniczone jest przez ramy kompetencji organu²²⁰. Nie jest to jednak rozumowanie do końca trafne, ponieważ ograny samorządu terytorialnego również działają w ramach przyznanych im ustawowo kompetencji, a Konstytucja wprost stanowi o wykonywaniu przez nie zdecentralizowanej władzy publicznej. T. Biernat z kolei wskazuje, że pojęcie „władzy” skorelowane jest podstawowym, ustrojowym poziomem organizacji społeczeństwa, natomiast „władztwo” występuje na dalszych (niższych) szczeblach organizacji społeczeństwa, co czyni władztwo upodmiotowionym pojęciem władzy²²¹.

Na potrzeby niniejszej pracy będę więc traktowała pojęcie „władzy” oraz pojęcie „władztwa” jako synonimy, ponieważ odnoszą się one do tej samej instytucji²²². Z uwagi jednak na przedstawiony w rozdziale poprzednim kontekst społeczno-kulturowy chętniej i częściej będę sięgała do pojęcia władzy. Warto ponadto nadmienić, że rozwój pojęcia „władztwa” zapoczątkowanym w polskiej doktrynie prawniczej w dwudziestoleciu międzywojennymi latami 40 XX wieku przyczynił się do stopniowego eliminowania samego pojęcia „władzy” z języka normatywnego²²³. Jest to zjawisko dość znamienne w skutkach, ponieważ zastąpienie pojęcia powszechnie używanego i utrwalonego w kulturze, pojęciem z języka prawniczego powoduje stopniowe odcinanie tej instytucji od jej korzenia kulturowego. Człowiek, który zamiast z „władzą”, która ma dla niego konkretne znaczenie, obcuje z bliżej nieokreślonym i niezrozumiałym dla niego „władztwem”, może tracić rozeznanie w swojej sytuacji, co powoduje frustrację i brak zaufania do organów tej władzy. Jednocześnie pewnie zmiękczenie pojęcia „władza” poprzez zastąpienie go bliżej nieokreślonym w społecznym i kulturowym kontekście słowem „władztwo”, powoduje, że osobom poddanym władzy, ale

zawsze ma on obowiązek z niego korzystać. Co więcej, posługując się argumentem logicznym, skoro na władzę składa się zarówno charakter potencjalny, jak i jej realizowanie, to samo realizowanie również będzie wykonywaniem władzy (por. M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 119).

²²⁰ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 65-66; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 34-35; J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 160-171.

²²¹ T. Biernat, *Władze publiczne...*, s. 68.

²²² Por. P. Radzewicz, *Decentralizacja...*, s. 22.

²²³ Co znamienne we wskazanym okresie poszczególni autorzy równolegle używali zarówno pojęcia „władzy” (por. F. Ochimowski, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919, s. 43-45; por. *Prawo administracyjne. Na podstawie wykładów Prof. B. Wasiutyńskiego*, oprac. T. Poths, Warszawa 1936, s. 30), jak i pojęcia „władztwa” (por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947, s. 99; por. *Nauka administracji i polskie prawo administracyjne. Wykłady Dr. Mariana Zimmermanna, cz. I*, oprac. K. Skubiszewski, Poznań 1949, s. 53, za: M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 80) dla określenia zasadniczo tego samego desygnatu. W późniejszym okresie, aż po współczesną literaturę, pojęcie „władztwa” całkowicie wyprało zaś określenie „władza”. Podobne zjawisko można zaobserwować w języku aktów prawnych, jak choćby w przykładzie powołanej już przeze mnie ustawy z dnia 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnym przeciwko funkcjonariuszom państwowym, która posługuje się pojęciem „władzy dyscyplinarnej”, a które to pojęcie, choć występujące we współczesnych aktach prawnych, jest pewnym wyjątkiem na tle obecnego języka ustawy i stanowi wyraz pewnej tradycji językowej.

często nawet samym prawnikom łatwiej stracić czujność. W powszechnej świadomości jest bowiem obecne, że władza nie może naruszać sfery wolności człowieka i ma ona obowiązek respektować jego prawa. Informacje w tym zakresie znajdują się nawet na rządowych stronach internetowych, a przedstawione są tam w prosty sposób²²⁴. Podobnych intuicyjnych skojarzeń nie wywołuje jednak w powszechnej świadomości słowo „władztwo”. Jako określenie pozbawione głębszego zakorzenienia w języku codziennym, pozostawia człowieka mu poddanemu niejako bez rozeznania swojej sytuacji. Nie wskazuje intuicyjnie na konieczność ważenia niezbędności i proporcjonalności ingerencji w sferę praw i wolności osoby mu poddanej. Takie osłabienie znaczenia kulturowego pojęcia używanego w języku prawniczym może więc potencjalnie prowadzić do subiektywnego osłabienia pozycji osoby poddanej władzy, ponieważ osoba ta, nie znając choćby pobieżne doktryny prawa administracyjnego, może mieć trudność z określeniem, w jakim stopniu organ dysponujący władztwem może ingerować w jej prawa i wolności.

Co więcej, wyparcie słowa „władza” w języku ustawowym i zastąpienie go na poziomie doktryny określeniem „władztwo” może być ilustracją zjawiska opisanego przeze mnie w rozdziale poprzednim, a mianowicie pewnej powierzchowności w rozumieniu tego nurtu liberalizmu, który zdominował polskie myślenie o państwie po przemianach roku 1989. Uciekanie od władzy na poziomie ustawowym i zastąpienie jej niezrozumiałym dla większej części społeczeństwa i mniej dobitnym w swym znaczeniu słowem „władztwo” na poziomie doktryny, może być więc interpretowane jako liberalna ucieczka od wszelkich przejawów władzy w życiu ludzkim oraz utożsamienie jej zagrożeniem dla wolności i ryzykiem zniewolenia.

Podsumowując rozważania niniejszego podrozdziału można stwierdzić, że na podstawie interpretacji przepisów konstytucyjnych oraz ustawowych połączonej z analizą doktryny prawa administracyjnego istnieją wyraźne przesłanki, aby pojawiające się w Konstytucji pojęcie władzy utożsamiać z wypracowanym w języku prawniczym pojęciem władztwa. Jednocześnie, doceniając bogaty dorobek doktryny prawa administracyjnego, jaki powstał na kanwie tej instytucji, można krytycznie ocenić zjawisko niemalże wykreślenia pojęcia „władzy” w znaczeniu przedmiotowym z języka ustaw, co spowodowało konieczność zastępowania tego braku technicznym pojęciem wypracowanym w doktrynie prawa.

²²⁴ Por. informacje na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej: <https://www.gov.pl/web/rodzina/prawa-czlowieka> (dostęp: 24 kwietnia 2022 r.).

2. Władztwo administracyjne, władztwo publiczne i podmioty administrujące

2.1. Władztwo administracyjne w konstytucyjnym trójpodziale władz

Skoro na potrzeby dalszej analizy będę posługiwała się pojęciem władztwa administracyjnego zaczerpniętym z doktryny prawa administracyjnego, warto zastanowić się nad umiejscowieniem tego pojęcia w konstytucyjnym trójpodziale władz w Rzeczypospolitej Polskiej. Pojęcie władztwa można bez wątpienia uznać za jedno z najważniejszych pojęć nauki prawa administracyjnego, czy wręcz za paradygmatyczną konstrukcję tej nauki²²⁵. Władztwo stanowi podstawę wyróżnienia prawa administracyjnego, jego norm oraz stosunków prawnych charakterystycznych dla tej gałęzi prawa²²⁶. Można więc stwierdzić, że występowanie władztwa administracyjnego w rozumieniu przyjętym na gruncie nauki prawa administracyjnego wyznacza obszar zainteresowań tej dziedziny. Dysponowanie władztwem jest również cechą szeroko rozumianej administracji publicznej.

Zdefiniowanie pojęcia administracji publicznej od dziesięcioleci nastrocza trudności teorii prawa administracyjnego. Wobec problemów związanych ze sformułowaniem definicji pozytywnej, klasyczną już definicją administracji publicznej stała się definicja negatywna, tzw. definicja „wielkiej reszty”, która nawiązuje do Monteskiuszowskiego trójpodziału władz. Zgodnie z tą definicją, administracja jest tą częścią działalności państwowej, która pozostaje po wyeliminowaniu działalności prawodawczej i sędowniczej²²⁷. Administracją publiczną jest więc taka działalność państwa, której przedmiotem są zadania i kompetencje w zakresie władzy wykonawczej²²⁸. Zatem wszelkie podstawy działania administracji publicznej (jej zadania i kompetencje) muszą być formułowane niejako poza jej granicami – zadanie to, według modelu trójpodziału – co do zasady należy bowiem do władzy ustawodawczej²²⁹.

Biorąc więc pod uwagę powyższe, można nieco sprecyzować sformułowany przeze mnie w poprzednim podrozdziale wniosek – pojęcie władztwa administracyjnego można i

²²⁵ Por. M. Kamiński, *Władztwo administracyjne jako paradygmatyczna konstrukcja pojęciowa nauki prawa administracyjnego* (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s. 218 i n.; por. F. Longchamps, *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo VII, 1960, s. 11-14.

²²⁶ Por. Z. Pulka, *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCVI, 1313/1992, s. 137 i n.

²²⁷ S. Kasznica, *Polskie prawo...*, s. 9; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013, s. 25.

²²⁸ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 24.

²²⁹ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 118.

należy utożsamiać z pojawiającym się w Konstytucji pojęciem władzy, a w modelu klasycznego trójpodziału władzy, odpowiada ono władzy wykonawczej.

Na powyższe konstatacje nie ma wpływu fakt, że zasada trójpodziału władzy nie ma charakteru absolutnego i możliwe jest przypisanie jednej władzy kompetencji charakterystycznych dla innej, jeżeli taka sytuacja nie narusza istoty tej drugiej władzy²³⁰. Ponadto, jak określił to TK „Wymóg "rozdzielenia" władz oznacza m.in., iż każdej z trzech władz powinny przypadać kompetencje materialnie odpowiadające ich istocie, a co więcej - każda z trzech władz powinna zachowywać pewne minimum wyłączności kompetencyjnej stanowiącej o zachowaniu tej istoty²³¹”. Na tym tle warto zauważyć, że organy administracji, obok uprawnień typowo administracyjnych, wykonują także m.in. uprawnienia sądowe administracji, jak np. nakładanie kar administracyjnych, orzekanie o odszkodowaniach, itp., a także pewnie uprawnienia prawodawcze, do których można zaliczyć wydawanie aktów wykonawczych, czy aktów prawa miejscowego, itd.²³².

W tym miejscu dodam, że w mojej ocenie nie ma potrzeby, ani podstawy, aby rozszerzać pojęcie władztwa na władzę ustawodawczą oraz władzę sądowniczą, choć w literaturze można spotkać się zarówno z określeniem władztwa sądowego²³³, jak i władztwa prawa²³⁴. Nie ma przy tym wątpliwości, że wykonywanie władzy ustawodawczej oraz władzy sądowniczej należy do domeny prawa publicznego. Mając jednak na uwadze wyżej przytoczone stanowisko, zgodnie z którym władztwo stanowi podstawę wyróżnienia prawa administracyjnego, rozszerzanie zakresu tego pojęcia na każdą władzę, nie tylko na władzę wykonawczą, a nawet przekładanie tegoż pojęcia na relacje prywatnoprawne, o czym będzie mowa poniżej, powoduje rozmycie obszaru badań nauki prawa administracyjnego, a także, na co wyżej już wskazywałam, wypieranie ze słownika terminów prawnych i prawniczych pojęcia władzy, co z kolei powoduje pewne rozmycie aparatu pojęciowego nauk prawnych. Z tego powodu w niniejszej pracy będę używała pojęcia „władztwo” w znaczeniu władza wykonawcza.

Powyższe nie oznacza bynajmniej, że władza wykonawcza, w tym organy administracyjne, nie korzystają z innych, niewładczych form działania, ponieważ arsenał

²³⁰ P. Sarnecki, *Art. 10 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Komentarz...*, s. 342-343; P. Winczorek, *Nauka...*, s. 185.

²³¹ Orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94.

²³² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020, s. 29.

²³³ Por. M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 64-67.

²³⁴ Tamże, s. 63-64, 118.

działań władzy wykonawczej jest dużo bogatszy niż samo tylko korzystanie z władztwa. Władza wykonawcza może i powinna w pierwszej kolejności, edukować, uświadamiać i przekonywać, a dopiero w następnej kolejności powinno mieć zastosowanie samej władzy i związanych z nią środków przymusu²³⁵.

2.2. Władztwo administracyjne a władztwo publiczne

W tym miejscu konieczne jest również odniesienie się do relacji pomiędzy pojęciami „władztwo publiczne” a „władztwo administracyjne”. W literaturze przedmiotu wskazuje się, że spośród powyższych pojęć, zakres pojęcia „władztwo administracyjne” jest węższy ponieważ obejmuje tylko część władztwa publicznego wykonywaną przez administrację publiczną²³⁶. Wskazuje się również na możliwość wykonywania przez niektóre podmioty władztwa publicznego niebędącego jednocześnie władztwem administracyjnym²³⁷. P. Radziejewicz wskazuje nawet, iż nie istnieje podstawa odróżnienia władzy publicznej występującej w Konstytucji RP od pojęcia „władztwa publicznego”²³⁸. Autor ten proponuje więc rozszerzenie zakresu pojęcia „władztwa” również na władzę ustawodawczą oraz władzę sądowniczą. Choć co do zasady zgadzam się z argumentami tego Autora, dotyczącymi jednolitego, publicznego charakteru władzy, a także tożsamego desygnatu pojęć „władzy” i „władztwa”, to jestem przeciwna samego rozszerzaniu użycia pojęcia „władztwa” na władzę ustawodawczą i sądowniczą. Argumenty przeciwko takiej praktyce wskazywałam w poprzednim podrozdziale. Pisząc o władztwie, będę miała więc na myśli jedynie tę część władzy publicznej, która mieści się w ramach władzy wykonawczej w konstytucyjnym trójpodziale władz.

Ponadto, mając na uwadze rosnące znaczenie oraz wzrost liczebności organów administrujących, stoję na stanowisku, że w wielu przypadkach dochodzi do wykonywania władztwa administracyjnego przez podmioty postrzegane jako prywatne, a pełniące w

²³⁵ Por. M. Jaroszyński, *Przedmiot, zakres i ogólna charakterystyka administracji i prawa administracyjnego w PRL* (w:) M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński (red.), *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956, s. 32.

²³⁶ M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 62, s. 158; P. Radziejewicz, *Decentralizacja ...*, s. 23. Niektórzy autorzy posługują się pojęciami „władztwa administracyjnego” oraz „władztwa publicznego” zamiennie: por. P. Radziejewicz, *Administracyjnoprawne pojęcia...*, s. 121); M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, Warszawa 2011, s. 12.

²³⁷ Jako sytuację, w której podmiot wykonuje wobec osoby władztwo publiczne niebędące władztwem administracyjnym M. Krawczyk opisuje wykonywanie władzy pracodawcy wobec pracownika w stosunku pracy (źródło: M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 48-49).

²³⁸ P. Radziejewicz, *Decentralizacja ...*, s. 22-23.

rzeczywistości rolę organów administrujących. Powyższe bardzo często pozostaje niezauważone przez badaczy. Konsekwencją takiego stanu rzeczy jest znacznie szersze występowanie władztwa administracyjnego, niż powszechnie jest to przyjmowane.

Jednocześnie wnioski przedstawione w dalszej części pracy skłaniają mnie do stwierdzenia, że poza kategorią władztwa administracyjnego rzeczywiście dochodzi do wykonywania władztwa publicznego przez podmioty, które nie spełniają wszystkich przesłanek uznania za organy administrujące (co oczywiście, nie mówię tu o przypadkach wykonywania władzy ustawodawczej, czy władzy sądowniczej, ponieważ tych nie określam pojęciem władztwa publicznego, które jest typowe dla władzy wykonawczej). Na podstawie charakteru owych instytucji nie sposób jednak przyjąć twierdzenia o prywatnym charakterze relacji. Posługując się typologią zaproponowaną przez P. Winczorka, można więc powiedzieć, że organy posługujące się władztwem publicznym, lecz nieadministracyjnym posługują się władzą publiczną, natomiast te, którym przysługuje władztwo administracyjne dysponują władzą państwową stanowiącą podtyp władzy publicznej²³⁹. Wnioski przedstawione w niniejszej pracy w tym zakresie mogą okazać się zaskakujące, ponieważ do tej pory w polskiej nauce prawa dominuje przekonanie o prywatnym charakterze opisywanych przeze mnie poniżej instytucji. Jednocześnie przyjęcie wniosków przedstawionych w niniejszym opracowaniu znacznie rozszerza pole działania prawa publicznego.

2.3. Podmioty administrujące

W celu zakreślenia ram działania władztwa administracyjnego, konieczne jest wskazanie, jakie kategorie podmiotów mogą zostać zaliczone do grona organów administracyjnych lub organów administrujących. W tym miejscu nie będę jednak rozwijała kwestii zaliczania podmiotów do grona klasycznych organów administracyjnych, jako że jest to relatywnie prostsze, a także mniej istotne z punktu widzenia badanego tematu. Konieczne jest jednak opisać, jakie podmioty można zaliczyć do grupy podmiotów administrujących wykonujących działania władcze, co, zwłaszcza w ostatnich latach, jest zadaniem trudnym i często rodzącym szereg wątpliwości. Jak jednak wynika z przedstawionych powyżej

²³⁹ Por. P. Winczorek, *Nauka...*, s. 27-28.

rozważań, jest to niezbędne, aby określić, czy dany podmiot posługuje się władztwem administracyjnym.

Przechodząc zaś do określenia znaczenia pojęcia organu administrującego, trzeba zaznaczyć, że jak podkreśla M. Stahl, „zakres określenia <<podmiot władzy publicznej>> (...) bywa, zarówno w doktrynie, jak i orzecznictwie (zwłaszcza TK), rozszerzany na podmioty, które wykonują zadania publiczne na własny rachunek, ale przysługuje im związane z nimi władztwo administracyjne (...). O zaliczeniu określonych podmiotów i organów do tej kategorii decyduje zatem w pierwszym rzędzie dysponowanie władztwem administracyjnym²⁴⁰”, przy czym samo określenie „podmioty władzy publicznej” odnosi się zarówno do organów administracji publicznej, jak i innych rozumianych szeroko podmiotów administrujących w ujęciu funkcjonalnym²⁴¹, o ile wykonują one swoje zadania w formie władczej²⁴². Wydaje się jednak, że przyjęcie, iż władztwem administracyjnym jest władztwo publiczne wykonywane przez organy administracji publicznej implikuje to, że, aby ustalić, czy dany rodzaj władztwa rzeczywiście jest władztwem publicznym, trzeba rozpocząć od zweryfikowania, czy podmiot któremu to władztwo przysługuje może zostać zaliczony do organów administracyjnych lub administrujących. Powyższa, definicja ta zdaje się także nie brać pod uwagę występującego obecnie rozproszenia wykonywania zadań publicznych²⁴³. Aby więc poprawnie ustalić, czy dany podmiot dysponuje władztwem administracyjnym, należy zweryfikować, czy można zaliczyć go do grupy podmiotów władzy publicznej.

Rozważania na temat podmiotów administrujących, muszą zostać opatrzone kilkoma uwagami dotyczącymi obecnego kierunku rozwoju administracji publicznej w ogóle. Obecnie obserwujemy bowiem ogromną różnorodność form organizacyjnych, w jakich wykonywana jest administracja publiczna. Rozwój tych form pozostaje w ścisłym związku ze stałym rozrostem zadań administracji publicznej, zróżnicowaniem podmiotów, które działają na rzecz interesu publicznego, pojawianiem się nowych koncepcji administrowania i poszukiwaniem dróg

²⁴⁰ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 14.

²⁴¹ B. Jaworowski, *Odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej na podstawie art. 417² Kodeksu cywilnego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis”, 6/2017, s. 142.

²⁴² Należy bowiem mieć na uwadze, że każdy podmiot władzy publicznej wykonujący funkcje z zakresu administracji publicznej jest podmiotem administrującym (tym mianem można bowiem objąć także organy administracyjne w ścisłym tego słowa znaczeniu), ale nie każdy podmiot administrujący może być zaliczony do podmiotów władzy publicznej, ponieważ może np. wykonywać swoje zadania w formie czynności niewładczych (źródło: M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 27).

²⁴³ Dookreślając pojęcie podmiotów administracji publicznej, można bowiem opowiadać się za wąskim rozumieniem tego pojęcia, ograniczonym do podmiotów, których byt i działanie opiera się na prawie publicznym, lub za szerokim funkcjonalnym pojęciem podmiotów administrujących (źródło: M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 26).

zmniejszania kosztów administracji, łącznie z prywatyzacją zadań publicznych w różnych formach i zakresach. Na tę okoliczność wpływ ma ustawowe dopuszczanie przenoszenia zadań z organów administracji państwowej (rządowej) i samorządowej na inne organy i podmioty, działające w formach organizacyjnych publicznoprawnych, czy prywatnoprawnych²⁴⁴. Te zjawiska, pogłębiane przez procesy samoorganizowania się społeczeństwa, koncepcje społeczeństwa obywatelskiego i państwa sieciowego²⁴⁵, połączone z szukaniem drogi odciążania państwa i innych podmiotów władzy publicznej i zmniejszania kosztów administrowania, w istocie powodują i pogłębiają obecne procesy decentralizacyjne, dekoncentracyjne i prywatyzacyjne w administracji publicznej. Do rozszerzenia zakresu pojęcia podmiotów administracji poprzez tworzenie podmiotów nietypowych, odbiegających charakterem od „klasycznych” konstrukcji organu administracji, przyczynia się również europeizacja i globalizacja²⁴⁶. Podkreślić warto, że ideę społeczeństwa obywatelskiego często wykorzystuje się jako argument do włączania podmiotów niepublicznych do wykonywania zadań administracji publicznej, tym bardziej, że wiąże się ona z konstytucyjnymi zasadami subsydiarności, decentralizacji, demokratycznego państwa prawnego, z pojęciem dobra wspólnego jako celu i treści działania państwa i jego instytucji oraz z prywatyzacją zadań publicznych²⁴⁷. W Niemczech rosnące zjawisko wykorzystywania osób fizycznych lub prawnych prawa publicznego, czy prywatnego przez administrację publiczną do realizacji własnych zadań określa się nawet mianem megatrendu²⁴⁸.

W tak opisanych, powszechnych już okolicznościach, statyczne ujęcie struktury administracji publicznej²⁴⁹ staje się niewystarczające. Pojawiła się potrzeba szukania

²⁴⁴ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 16.

²⁴⁵ „Podstawową misją państwa sieciowego jest stwarzanie warunków do włączenia w procesy wykonywania zadań publicznych organizacji społecznych, podmiotów prywatnych (...). Zadania publiczne realizowane przez podmioty działające w sieci tworzą zarazem nową kulturę dialogu i współpracy partnerów społecznych. W koncepcji państwa sieciowego obywatel nie jest postrzegany jako klient, lecz jako tzw. interesariusz (*stakeholder*), tzn. osoba, która jest zainteresowana określonym rozstrzygnięciem z zakresu spraw publicznych i zarazem osoba mająca wpływ na to rozstrzygnięcie” (źródło: A. Błaś, *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji* (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 43).

²⁴⁶ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 16-17.

²⁴⁷ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 551.

²⁴⁸ P. M. Huber, *Miejsce administracji w strukturze podziału władz w warunkach dzisiejszych zadań administracji* (w:) H. Bauer, et al. (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, tłum. R. Dziergwa, Poznań 1999, s. 94-95.

²⁴⁹ „Przy statycznym ujęciu terminem „podmioty administracji publicznej” obejmowano organy administracji państwowej utożsamiane z władzami administracyjnymi, a następnie także inne osoby prawa publicznego, przede wszystkim publicznoprawne korporacje – związki samorządu terytorialnego, samorządy zawodowe i gospodarcze oraz jednostki organizacyjne wykonujące zadania administracji publicznej w postaci zakładów publicznych (administracyjnych) oraz przedsiębiorstw publicznych. Zakresem tego pojęcia zaczęto obejmować

funkcjonalnych określeń administracji publicznej pozwalających na badanie systemu administracji publicznej w jego szerokim rozumieniu obejmującym ten aparat i wszelkie inne formy wykonywania administracji publicznej pozostające poza tym aparatem²⁵⁰. W ujęciu funkcjonalnym, zakres pojęcia podmiotów administrujących jest niezwykle szeroki i obejmuje wszelkie formy organizacyjne wykonywania zadań publicznych, w tym także wykonywanie ich przez podmioty prywatne, w tym także osoby fizyczne. O zaliczeniu do tej kategorii współcześnie nie przesądza to, czy określona jednostka organizacyjna została utworzona w wyniku wydania ustawy i w celu samodzielnego wykonywania zadań administracji publicznej w interesie publicznym, a samo wykonywanie nałożonych przez ustawę zadań publicznych w interesie publicznym. Kategoria podmiotów administrujących jest zatem bardzo zróżnicowana i obejmuje zarówno: jednostki organizacyjne działające w imieniu i na rachunek państwa, jednostki działające w imieniu i na rachunek jednostek samorządu terytorialnego, jednostki organizacyjne o mieszanym charakterze: państwowo-samorządowym, państwowo-prywatnym czy samorządowo-prywatnym, inne samodzielne osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej oraz różne podmioty prywatne, w tym osoby fizyczne, podmioty gospodarcze, podmioty społeczne²⁵¹. Takie ujęcie problemu nie jest charakterystyczne jedynie dla polskiej nauki prawa administracyjnego. W Niemczech od lat pojęciem podmiotów administracji obejmuje się, obok osób prawnych – państwa, korporacji, zakładów i fundacji, także osoby fizyczne z uprawnieniami władczymi, wykonujące zleconą administrację publiczną²⁵².

Na podstawie powyższych twierdzeń można więc podsumować, że status podmiotu prawa prywatnego nie stoi na przeszkodzie powierzenia wykonywania zadań administracji

także inne jeszcze podmioty, którym państwo zlecało wykonywanie funkcji publicznych, w tym także organizacje społeczne. Ponieważ państwo jest podstawowym, pierwotnym podmiotem władzy, inne podmioty, jako powstałe z woli państwa, określano jako podmioty pochodne, których władztwo pochodzi od państwa, a w innych ujęciach jako podmioty wykonujące administrację pośrednio. Krąg tych „innych” podmiotów był szeroki, przynależność do niego zakładów publicznych o zróżnicowanym charakterze prawnym, przedsiębiorstw użyteczności publicznej zwłaszcza przedsiębiorstw komunalnych), organizacji społecznych bywała sporna, trzon podmiotów administracji zawsze stanowiły organy administracji państwowej (w tym rządowej) i samorządowej. Organy administracji państwowej, organy samorządu terytorialnego i organy samorządów specjalnych, państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne oraz instytucje publiczne (w tym zakłady publiczne), zaliczane do kategorii podmiotów administracji, tworzyły strukturę określaną jako aparat administracyjny” (M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 15).

²⁵⁰ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 15.

²⁵¹ Tamże, s. 22.

²⁵² Por. m. in. H. Maurer, *Ogólne prawo administracyjne*, tłum. K. Nowacki, Wrocław 2003, s. 229 i n. W polskim piśmiennictwie takim pojęciem, w nawiązaniu do doktryny niemieckiej, posługuje się E. Ochendowski.

publicznej²⁵³. Takie powierzenie musi mieć jednak podstawę ustawową. Natomiast jeśli jest to bezpośrednie ustawowe zlecenie wykonywania zadań publicznych, to takie podmioty prawa prywatnego zaliczyć można do kategorii podmiotów administracji publicznej w zakresie, w jakim wykonują te zadania, zwłaszcza gdy wykonywanie ich łączy się z władczymi funkcjami²⁵⁴. Można przy tym stwierdzić, że podmiot prywatny, wykonując zadania z zakresu administracji publicznej, pozostaje podmiotem prywatnym, ale w sensie funkcjonalnym zyskuje status podmiotu administrującego i staje się – w zakresie wykonywania tych zadań – podmiotem administrującym, czyli elementem funkcjonalnie rozumianego systemu administracji publicznej. Konsekwencją takiego usytuowania jest obowiązek działania w oparciu o takie same zasady, jakie obowiązują podmioty publiczne, stosowania tych samych procedur, a zwłaszcza uwzględniania interesu publicznego. Wykonywanie zadań administracji publicznej nie musi przy tym stanowić ani wyłącznego, ani nawet głównego zakresu działania takiego podmiotu prywatnego²⁵⁵.

Za M. Stahl można więc przyjąć, że „podmiotem administrującym będzie zatem wyodrębniona w systemie administracji jednostka organizacyjna, niezależnie od tego, czy jest ona podmiotem publicznym, czy podmiotem niepublicznym (społecznym, prywatnym, przedsiębiorcą, osobą fizyczną), wykonująca zadania tej administracji²⁵⁶”.

J. Zimmermann z kolei pisze, że „kompetencja jest podstawową cechą organu administracji publicznej – organu administracyjnego. Sama jednak kompetencja, która polega na możliwości realizowania danej formy działania administracji, może być wolą ustawodawcy przypisana także podmiotowi, który nie jest organem administracji publicznej (organem administracyjnym), a nawet nie jest w ogóle organem państwowym, czyli nie został powołany z zasady do sprawowania administracji publicznej, ale do wykonywania innych zadań. Taki podmiot, który ma kompetencję administracyjną przyznaną mu wyraźnie przez ustawę, nazywa się organem (podmiotem) administrującym. (...) Można również uznać, że pojęcie organu administrującego jest szersze i obejmuje zarówno organy administracyjne, jak i pozostałe organy wykonujące kompetencje administracyjne²⁵⁷”.

²⁵³ Dla takiego organu administrującego nie będzie wyznacznikiem oparcie się za zawodowym personelu w zakresie wykonywania zadań i kompetencji, co odróżnia go od „klasycznego” organu administracyjnego (źródło: M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 45).

²⁵⁴ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 21.

²⁵⁵ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 536.

²⁵⁶ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 48.

²⁵⁷ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 172.

2.3.1. Test organu administrującego

Z uwagi na ogromne zróżnicowanie tak rozumianych podmiotów administrujących i wynikające z niego praktyczne trudności w określeniu, czy dany podmiot powinien być zaliczany do tej grupy, w nauce prawa administracyjnego sformułowano test podmiotu administrującego, opierający się na wyznaczeniu kilku przesłanek, których spełnienie decyduje o uznaniu statusu podmiotu jako organu administrującego. Przy rozważaniu charakteru prawnego niektórych podmiotów wykonujących zadania z zakresu administracji publicznej należy zatem brać pod uwagę m.in. takie kwestie jak:

- 1) czy określony podmiot został utworzony ustawą lub na mocy aktu organu administracji publicznej, wydanego w oparciu o ustawę;
- 2) czy określony podmiot wykonuje zadania publiczne określone przepisami prawa publicznego (administracyjnego);
- 3) czy wykonuje je także w formach władczych właściwych administracji publicznej;
- 4) czy wykonywanie zadań z zakresu administracji publicznej podlega nadzorowi ze strony organów państwa.

Dopiero odpowiedź na takie pytania może pozwolić na ocenę charakteru określonego podmiotu i ustalenie, czy można go uznać za publiczny podmiot administrujący, czy też pozostaje on podmiotem prywatnym, wykonującym – na różnych zasadach – zadania administracji publicznej. Jeśli odpowiedź na cztery z powyższych pytań jest pozytywna, to zaliczenie określonego podmiotu do podmiotów publicznych (a zgodnie z przyjętą konwencją do podmiotów administrujących) nie powinno budzić wątpliwości²⁵⁸.

Wydaje się jednak, że szczegółowego omówienia wymagają punkty drugi i trzeci z przytoczonego wyżej testu organu administrującego, a to w kontekście wyjaśnienia użytych tam pojęć „zadania publicznego” oraz „nadzoru”. Zaczynając więc od pierwszego ze wskazanych pojęć, można stwierdzić, że instytucję zadań publicznych niezwykle trudno zdefiniować, ponieważ na ich treść i zakres mają wpływ liczne procesy zachodzące w obrębie samej administracji, takie jak rozwój cywilizacyjny²⁵⁹, globalizacja, dostosowywanie do

²⁵⁸ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 505-506.

²⁵⁹ Por. M. Małecka-Lyszczek, *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe UEK” 921/2013, s. 56.

prawa unijnego, czy opisywane wyżej prywatyzacja i komercjalizacja, a samo znaczenie tego pojęcia może ulegać zmianom w czasie i przestrzeni²⁶⁰. Wynika stąd, że nie można określić zakresu pojęcia „zadań publicznych” raz na zawsze, ma ono bowiem charakter dynamiczny²⁶¹.

W doktrynie pojęcie „zadań publicznych” dookreśla się również poprzez użycie kategorii dobra wspólnego. Wynika to z faktu, że jednym z głównych celów władzy wykonawczej jest troska o ochronę interesu publicznego, czy – w nowszym piśmiennictwie – o dobro wspólne. Zadania publiczne są więc kształtowane na podstawie przyjmowanej i realizowanej wizji dobra wspólnego (interesu publicznego) i mają prowadzić do jego realizacji²⁶². Zadania publiczne, jako dążące do realizacji dobra wspólnego, można więc określić jako służące zaspokajaniu zbiorowych potrzeb społecznych²⁶³ i indywidualnych potrzeb człowieka, wynikających ze współżycia ludzi w społecznościach²⁶⁴. W doktrynie do zadań publicznych zalicza się m. in. zapewnianie stabilizacji, gospodarczego i społecznego rozwoju, w tym dobrobytu obywateli²⁶⁵, czy zachowanie wartości konstytucyjnych²⁶⁶. Zawsze należy mieć jednak na uwadze, że ten katalog nie jest zamknięty, a wręcz przeciwnie – ulega dynamicznym zmianom w zależności od kierunku rozwoju społeczeństwa.

Oparte na prawie wykonywanie zadań publicznych w interesie publicznym (czy też – dla dobra wspólnego) to podstawowa cecha podmiotów administrujących. Zadania publiczne to zadania państwa, które wykonuje ono samodzielnie, za pomocą własnych organów albo przekazuje je do wykonywania innym podmiotom administracji publicznej²⁶⁷. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że takie przekazanie zadań publicznych do wykonywania nie narusza ich państwowego charakteru i nie powoduje, że przestają one być ujmowane w kategorii

²⁶⁰ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 35.

²⁶¹ S. Fundowicz, *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009, s. 165.

²⁶² Por. M. Małecka-Lyszczek, *Pojęcie i podziały...*, s. 57; por. M. Zdyb, *Służba publiczna* (w:) S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003, s. 365 i n.; por. także J. Boć, *Z refleksji...*, s. 151–154; M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* (w:) J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 47–60.

²⁶³ Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne...*, s. 44 i n.

²⁶⁴ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 36.

²⁶⁵ Por. M. G. Roskin, R. L. Cord, J. A. Medeiros, *Wprowadzenie do nauk politycznych*, tłum. H. Jankowska, Poznań 2001, s. 55–59; por. B. G. Peters, *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K. Frieske, Warszawa 1999, s. 46 i n.

²⁶⁶ Szerzej: Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne: zarys problematyki*, Warszawa 1993.

²⁶⁷ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 32.

zadań publicznych²⁶⁸. Zadania publiczne niejednokrotnie są bowiem realizowane przez podmioty znajdujące się poza strukturą administracji publicznej w ścisłym tego słowa znaczeniu²⁶⁹ (ale już niekoniecznie poza tą strukturą w funkcjonalnym znaczeniu), przy czym określenie „zadania publicznego” niejednokrotnie używane jest zamiennie (choć nie synonimicznie) z bardziej technicznymi określeniami, takimi jak „kompetencja”, czy „zakres działania”²⁷⁰.

Podsumowując powyższe rozważania na temat zadania publicznego, można więc wskazać, że zadania publiczne wiążą się z obowiązkiem państwa do ich wykonywania, a państwo, jako podmiot pierwotnie zobowiązany, nie może zrzec się zapewnienia gwarancji ich wykonania. Jednocześnie, państwo może wykonywać zadania publiczne zasobami własnymi, ale może też zlecać ich wykonywanie innym podmiotom, przy czym formą takiego zlecenia powinna być ustawa²⁷¹. Co więcej, państwo ponosi odpowiedzialność za wykonywanie zadań publicznych, nawet w przypadku zlecenia ich podmiotom spoza administrację publiczną w ścisłym tego słowa znaczeniu, co uzasadnia twierdzenie, że nawet w przypadku zlecenia zadań publicznych podmiotom prawa prywatnego, ich wykonywanie zawsze ma charakter publiczny, ponieważ połączone jest z gwarancją państwową.

Drugie ze wskazanych pojęć wymagających wyjaśnienia – nadzór zdaje się być nieco łatwiejsze do zdefiniowania. Nadzorem nazywa się bowiem sytuację, gdy na podstawie kompetencji, organ administracji publicznej dokonuje władczego wkroczenia w działalność podmiotu nadzorowanego, celem zapewnienia stanu zgodności z prawem²⁷². Nadzór łączy się z możliwością użycia przez organ nadzorujący przewidzianych w prawie środków, które są wiążące dla nadzorowanego²⁷³. Jest to więc kryterium odróżniające nadzór administracyjny od kontroli. Kontrola wiąże się bowiem z kompetencją do sprawdzenia prawidłowości

²⁶⁸ Tamże, s. 32; M. Małecka-Łyszczek, *Pojęcie i podziały...*, s. 57; por. S. Biernat, *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994, s. 25-34.

²⁶⁹ P. Strumiński, *Wpływ wykonywania przez pracownika czynności kontrolnych i nadzorczych związanych z realizacją usług publicznych na zakres władzy pracodawcy*, praca doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2020, niepublikowane.

²⁷⁰ J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 31.

²⁷¹ M. Stahl, *Zagadnienia ogólne...*, s. 36.

²⁷² K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 8A. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018, s. 386; por. M. Miemiec, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym* (w:) W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r.*, Warszawa 1995, s. 37 i n.; E. Knosala, *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998, s. 26; por. M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995, s. 43-46.

²⁷³ K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *Podstawowe pojęcia...*, s. 386.

określonych zjawisk czy działań, ich analizowania i oceny oraz ustalenia wyników takiej kontroli, ale bez możliwości wiążącej modyfikacji działalności podmiotu kontrolowanego²⁷⁴.

Nadzór jest więc kontrolą połączoną z „możliwością pomocy, wpływu, a także modyfikacji działalności, dokonywane przez organ zwierzchni organizacyjnie bądź funkcjonalnie, w celu zapewnienia zgodności tej działalności z prawem, a w określonych przypadkach zgodności z pewnymi wartościami szczególnymi (także określonymi w prawie)²⁷⁵”.

Tak rozumiany nadzór administracyjny jest więc relacją władczą, w której podmiot nadzorujący korzysta z autorytetu państwa²⁷⁶. Warto przy tym zauważyć, że przedmiotem władczego stosunku nadzoru są tak naprawdę dobra podlegające ochronie w prawie, a tylko pośrednio – zachowania, czy zaniechania podmiotu nadzorowanego i to tylko w takim zakresie, w jakim naruszają lub zagrażają chronionym dobrom²⁷⁷.

Po tej rozbudowanej refleksji na temat organów administrujących, można więc powrócić do głównego wątku jakim jest, w mojej ocenie, odróżnienie zakresu przedmiotowego pojęcia „władztwo publiczne” od określenia „władztwo administracyjne”. Otóż ze względu na kształt i kierunek rozwoju współczesnej administracji, może pojawiać się wiele sytuacji, w których to rozróżnienie będzie budziło wątpliwości. Najprostszym, a jednocześnie najbardziej efektywnym sposobem na rozstrzygnięcie, czy w danym przypadku można już mówić o władztwie administracyjnym, czy też „tylko” publicznym zdaje się przeprowadzenie testu organu administrującego według wyżej wskazanych kryteriów. Metoda ta pozwala bowiem na określenie, czy dany podmiot może być zaliczany do organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, a tym samym, czy przypisane mu władztwo można określać mianem administracyjnego.

2.4. Podsumowanie

W świetle powyższych ustaleń dotyczących wykonywania władzy publicznej przez podmioty o różnym charakterze, składające się na rozproszoną administrację publiczną w

²⁷⁴ Tamże, s. 386; por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 540-541.

²⁷⁵ K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *Podstawowe pojęcia...*, s. 387.

²⁷⁶ A. Sobczyk, *Zakład pracy jako zakład administracyjny: z problematyki kontroli, prawa wewnętrznego i innych zadań publicznych pracodawcy (zakładu pracy)*, Kraków 2020, s. 75.

²⁷⁷ M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym...*, s. 167-168.

znaczeniu funkcjonalnym, trzeba jednak wyraźnie skwitować, że wszelka wykonywana przez te podmioty władza (władztwo administracyjne) jest w istocie częścią tej władzy, o której mowa w Konstytucji RP, sytuującej się w obszarze władzy wykonawczej w klasycznym trójpodziale. Można tu z powodzeniem przywołać słowa J. Łętowskiego, który twierdził, że prawo konstytucyjne i prawo administracyjne w istocie stanowią jedność, z tym, że to pierwsze działa na nieco wyższym szczeblu abstrakcji²⁷⁸. Wynika to stąd, że źródło wszelkiej władzy w państwie jest jednorodne i niezmienne, niezależnie od tego, kto w danym momencie wykonuje tę władzę²⁷⁹. Władztwo administracyjne jest więc, w pewnym sensie, podmiotowo zawężoną władzą państwową. Mówi się więc, że władza państwa ma charakter pierwotny wobec administracji publicznej, która dysponuje już tylko władztwem wtórnym. Być może jednak, mając na uwadze współczesne, ogólnoeuropejskie poglądy na pochodzenie władzy, i przyjmowaną w tym zakresie teorię suwerenności narodu (ludu), należałoby raczej odnieść się do samej władzy państwowej z perspektywy „delegacji społecznej”. Z tej perspektywy, władza państwowa (publiczna), z wszelkimi jej składowymi jawi się jako wtórna wobec pierwotnych i przyrodzonych praw i wolności ludzi tworzących organizację państwa²⁸⁰. Władza pochodzi więc od wspólnoty i jest powołana do realizacji jej interesów społecznych, czy inaczej – dobra wspólnego, co uzasadnia jej (oczywiście niezbędną i proporcjonalną) ingerencję w sferę praw i wolności osób-członków tej wspólnoty. Dlatego też nie ma i nie może być we współczesnej Europie mowy o władzy niepublicznej. Ta bowiem nie dysponowałaby ową „delegacją społeczną” uzasadnioną działaniem na rzecz dobra wspólnego, co nie dawałoby jej podstaw do ingerencji w sferę praw i wolności innego człowieka.

Rozważania przedstawione powyżej potwierdzają więc intuicje kulturowe przedstawione w pierwszym rozdziale. Przeprowadzona analiza oparta o normy obowiązującego prawa wskazuje na prawidłowość pierwszej i drugiej ze sformułowanych przeze mnie trzech głównych hipotez badawczych. Oznacza to więc, że władza prawna w polskim systemie prawa pochodzi z jednego źródła usytuowanego poza systemem norm prawnych, a jej wykonywanie na każdym szczeblu nosi przymiot publiczności.

²⁷⁸ J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia...*, s. 18.

²⁷⁹ Por. P. Radziejewicz, *Decentralizacja...*, s. 23.

²⁸⁰ Por. M. Krawczyk, *Podstawy władztwa...*, s. 117.

3. Teoria horyzontalnego działania praw konstytucyjnych

Rozważania na temat wykonywania władzy (władztwa administracyjnego) przez podmioty administrujące w znaczeniu opisanym w powyższym podrozdziale 2, do których zalicza się także podmioty, które zostały utworzone na gruncie prawa prywatnego i to w tym obszarze prowadzą znaczącą część swojej aktywności, wymaga uzupełnienia o wątek horyzontalnego działania praw konstytucyjnych. Temat ten, w związku z wydaniem przez M. Florczak-Wątor roku kompleksowej monografii z 2014 roku²⁸¹, stał się w ostatnich latach przedmiotem ożywionej dyskusji w polskiej doktrynie prawa²⁸². Oczywiście podjęcie i kontynuowanie tego tematu przez Badaczkę ocenić należy jak najbardziej pozytywnie, ponieważ porusza on kwestie zupełnie podstawowe dla całego systemu prawa w Polsce, stawiając pytania o zakres podmiotowy i przedmiotowy stosowania norm konstytucyjnych, a także o charakter i naturę praw podstawowych określonych w polskiej ustawie zasadniczej. Monografia ta wyróżnia się także kompleksowością i poziomem przedstawionej tam argumentacji, o czym najlepiej świadczy fakt, że do dnia dzisiejszego jest przedmiotem wielu dyskusji naukowych. Możliwość podjęcia polemiki z wnioskami płynącymi z powyższej monografii jest więc dla mnie ogromną radością, ale także wyzwaniem.

3.1. Stosunek horyzontalny i wertykalny

Podjmując niniejsze rozważania, w pierwszej kolejności konieczne jest określenie, czym jest stosunek horyzontalny, w ramach którego zastosowanie mają znajdować normy konstytucyjne. Otóż stosunek horyzontalny należy rozumieć jako prywatnoprawny stosunek prawny, najczęściej typu zobowiązaniowego, który powstaje pomiędzy dwoma (lub więcej) podmiotami prywatnymi, pozostającymi w stosunku do siebie w relacji równorzędnej. Stronami stosunku horyzontalnego są więc podmioty będące beneficjentami praw i wolności determinujących treść tego stosunku²⁸³. Przeciwnieństwem tak zdefiniowanego stosunku horyzontalnego jest więc stosunek wertykalny, występujący między jednostką a państwem, i

²⁸¹ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.

²⁸² Czego przykładem może być chociażby konferencja naukowa „Horyzontalne oddziaływanie Konstytucji RP i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”, która odbyła się w maju 2015 r. w Instytucie Nauk Prawnych Polskiej Akademii Nauk, czy publikacja A. Młynarska-Sobaczewska, P. Radziejewicz (red.), *Horyzontalne oddziaływanie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2015.

²⁸³ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 34-35.

który charakteryzuje się relacją podporządkowania²⁸⁴. Bez wątpienia, jednym z takich stosunków wertykalnych jest więc przypadek wykonywania władztwa przez organy nim dysponujące, podobnie jak wszelkie rodzaje stosunków administracyjnoprawnych²⁸⁵. W stosunku wertykalnym strona działająca za państwo nie jest podmiotem praw i wolności, a tym samym nie może pozostawać w relacji horyzontalnej z podmiotami prywatnymi, którym te prawa i wolności przysługują. W relacji tego typu strona działająca za państwo nigdy nie będzie też podmiotem uprawnionym. Będzie natomiast występować w roli podmiotu zobowiązanego względem beneficjentów praw i wolności²⁸⁶.

3.2. Modele horyzontalnego stosowania praw konstytucyjnych

Działanie konstytucji w ramach stosunków horyzontalnych możliwe jest w ramach jednego z wypracowanych modeli. Doktryna wyróżnia cztery podstawowe modele takiego działania: model bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych, model pośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych, model pozytywnych obowiązków państwa w zakresie ochrony praw jednostki w stosunkach horyzontalnych, a także model wymagający ustalenia działania państwa. W tym miejscu celowym jest więc przedstawienie krótkiej charakterystyki każdego z czterech podstawowych modeli horyzontalnego działania praw konstytucyjnych.

3.2.1. Model bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych

Pierwszy z wymienionych modeli sprowadza się do bezpośredniego stosowania norm prawa konstytucyjnego pomiędzy dwoma podmiotami prawa prywatnego będącymi w stosunku horyzontalnym. Oznacza to, że prawa i wolności jednej ze stron stosunku horyzontalnego, wywodzone wprost z przepisów konstytucji, muszą być respektowane przez drugą ze stron pozostającą w relacji równorzędnej, a stronie będącej beneficjentem konstytucyjnych praw i wolności przysługuje w stosunku do drugiej strony roszczenie, oparte wyłącznie o przepisy konstytucji, o respektowanie jej praw i wolności. Doktryna

²⁸⁴ Tamże, s. 35.

²⁸⁵ O stosunku administracyjnoprawnym por.: J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 355-368; J. Zimmermann, *Aksjomaty ...*, s. 137-152; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 76-80; F. Longchamps, *O pojęciu stosunku...*, s. 45.

²⁸⁶ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 35.

bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych rozwinęła się w Niemczech oraz w Irlandii po drugiej wojnie światowej (w Niemczech w latach pięćdziesiątych, a w Irlandii – w sześćdziesiątych)²⁸⁷. Zwolennicy tej teorii twierdzą, że niektóre prawa i wolności zawarte w konstytucji stanowią nie tylko prawa wolnościowe chroniące osoby w relacji z państwem, ale przede wszystkim zasady porządkujące życie społeczne, które mają bezpośrednie znaczenie dla stosunków prawnych między podmiotami prawa prywatnego, a więc umowy, jednostronne czynności prawne i inne działania podmiotów prywatnych nie mogą pozostawać w sprzeczności z tymi zasadami²⁸⁸. Podkreśla się ponadto, że niektóre z konstytucyjnych praw i wolności mogą być realizowane wyłącznie w stosunkach horyzontalnych. Zarówno w Niemczech, jak i w Irlandii zwolennicy modelu bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych opierają się na interpretacji norm konstytucyjnych, choć ustawy zasadnicze tych krajów nie wskazują na bezpośredni horyzontalny skutek *expressis verbis*²⁸⁹. Co znamienne, w obydwu tych krajach doktryna bezpośredniego horyzontalnego działania konstytucji została stworzona i rozwijała się na gruncie orzeczeń sądów i trybunałów dotyczących prawa pracy.

Należy jednak podkreślić, że nawet w swoich ojczyznach doktryna bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych nie jest przyjmowana bezkrytycznie. Formułowano wobec niej zarzuty stwarzania zagrożenia dla autonomii podmiotów prywatnych poprzez gwarantowanie ich kontrahentom możliwość swobodnego kształtowania

²⁸⁷ Tamże, s. 97.

²⁸⁸ Tamże, s. 97.

²⁸⁹ Jak wskazuje M. Florczak-Wątor: „W Konstytucji Niemiec był to art. 1 ust. 3, natomiast w Konstytucji Irlandii – art. 40 ust. 3. Pierwszy z tych przepisów stanowi, że: „Prawa podstawowe jako prawa bezpośrednio obowiązujące wiążą ustawodawstwo, władzę wykonawczą i wymiar sprawiedliwości”. Z kolei zgodnie z art. 40 ust. 3 Konstytucji Irlandii: „Państwo gwarantuje, iż w swoim prawodawstwie będzie respektowało oraz, na tyle, na ile jest to możliwe, swoim prawodawstwem będzie broniło i egzekwowało prawa osobiste obywatela” (pkt 1) oraz: „Państwo powinno w szczególności przez swoje prawodawstwo zapewnić obywatelowi ochronę, na tyle, na ile jest to możliwe, przed niesprawiedliwym atakiem, a w razie wyrządzenia krzywdy, chronić jego życie, osobę, dobre imię oraz prawo własności” (pkt 2). Z obu przepisów wynika zatem, że to państwo jest związane prawami konstytucyjnymi, przy czym art. 1 ust. 3 GG podkreśla obowiązek respektowania tych praw przez władze publiczne, natomiast art. 40 ust. 3 Konstytucji Irlandii – obowiązek ich ochrony. Znamienne jest to, że w obu państwach przypisuje się wskazanym wyżej przepisom szersze znaczenie aniżeli to wynikające z ich literalnej wykładni. W doktrynie niemieckiej podkreśla się, że art. 1 ust. 3 GG nie zawiera enumeratywnego wyliczenia podmiotów, dla których prawa podstawowe mają wiążący charakter, a jedynie wskazuje na sposób związania tymi prawami podmiotów sprawujących władzę. Intencją tego przepisu jest podkreślenie, że prawa podstawowe mają normatywny charakter i jako „prawa bezpośrednio obowiązujące” wiążą władzę państwową. Taka interpretacja prowadzi do wniosku, że art. 1 ust. 3 GG co najmniej nie wyklucza horyzontalnego działania praw podstawowych. Z kolei w Irlandii przyjmuje się, że art. 40 ust. 3 Konstytucji daje każdemu obywatelowi prawo wystąpienia na drogę sądową nie tylko przeciwko państwu, gdy nie wywiązuje się ono z obowiązku zapewnienia koniecznej ochrony przez przyjęcie stosownych ustaw, ale również przeciwko innemu obywatelowi, który narusza prawa konstytucyjne zainteresowanego. Innymi słowy, z zapisanego w tym przepisie obowiązku ochrony praw jednostki przez państwo wyprowadza się wymóg respektowania tych praw przez podmioty prywatne, przed działaniami których państwo ma chronić jednostkę” (źródło: M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 96-97).

łączących ich stosunków prawnych²⁹⁰, podnoszono, że koncepcja ta błędnie interpretuje przepisy konstytucji, rozszerzając katalog podmiotów zobowiązanych²⁹¹, czy wskazywano na naruszenie zasady subsydiarności²⁹². Ponadto, w latach osiemdziesiątych w obydwu krajach widoczne było wyraźne odchodzenie od koncepcji bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych na rzecz koncepcji działania pośredniego, przy czym w Niemczech zmiana ta miała wymiar niemal całkowitego odejścia od modelu działania bezpośredniego na rzecz działania pośredniego²⁹³.

3.2.2. Model pośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych

Kolejną z teorii horyzontalnego działania praw konstytucyjnych jest teoria pośredniego działania. Podobnie jak powyżej scharakteryzowany model bezpośredniego horyzontalnego działania konstytucji powstała ona w Niemczech, a także w Republice Południowej Afryki po obaleniu doktryny apartheidu. Głównym założeniem modelu pośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych jest pogląd, zgodnie z którym prawa konstytucyjne są wiążące dla państwa i podmiotów działających w imieniu państwa i nie wynikają z nich bezpośrednio egzekwowalne obowiązki dla podmiotów prywatnych, chyba że przepisy konstytucyjne wyraźnie tak stanowią²⁹⁴. W modelu tym podkreśla się jednak, że prawa konstytucyjne nie pozostają bez znaczenia dla stosunków horyzontalnych. Federalny Sąd Konstytucyjny w Niemczech sformułował teorię wzajemnego oddziaływania konstytucji i ustaw. W ramach tego modelu stosowania konstytucji podstawą roszczenia jednego podmiotu prywatnego przeciwko innemu podmiotowi prywatnemu nie jest więc przepis konstytucyjny, lecz przepis ustawowy, natomiast na etapie sądowej wykładni przepisów ustawowych dochodzi do ich interpretacji w duchu i z uwzględnieniem norm konstytucyjnych. W przypadku pośredniego horyzontalnego działania konstytucji, na etapie interpretacji norm ustawowych szczególne znaczenie mają klauzule generalne, a także zwroty niedookreślone, jako swego rodzaju wentyle, przez które normy konstytucyjne przenikają na poziom ustawowy norm prawa prywatnego. Ponadto uważa się, że w każdym przypadku, gdy

²⁹⁰ A. Guckelberger, *Die Drittwirkung der Grundrechte*, „Juristische Schulung”, 12/2013, s. 1153; T. Langer, *Die Problematik der Geltung der Grundrechte zwischen Privaten*, Frankfurt am Main 1998, s. 62–64, za M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 84.

²⁹¹ T. Langer, *Die Problematik der Geltung...*, s. 65, za: M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 84-85.

²⁹² W. Reimers, *Die Bedeutung der Grundrechte für das Privatrecht*, Hamburg 1958, s. 16., za: M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 85.

²⁹³ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 98.

²⁹⁴ Tamże, s. 124.

przepis prawa prywatnego ogranicza konstytucyjne prawo podstawowe, stosując ten przepis sądy powinny przy rozstrzygnięciu sprawy uwzględniać znaczenie tego prawa podstawowego. Pośrednie horyzontalne działanie praw konstytucyjnych odbywa się więc przez nadawanie im realnego wpływu na stosunki horyzontalne na etapie sądowego stosowania prawa w duchu konstytucyjnego systemu wartości. Główną rolę w procesie pośredniego horyzontalnego działania konstytucji odgrywają więc sądy, na które nałożony zostaje obowiązek uwzględniania konstytucyjnych praw i wolności na etapie rozstrzygania sporów²⁹⁵.

3.2.3. Doktryna pozytywnych obowiązków państwa w sferze praw podstawowych

Trzecim z modeli horyzontalnego działania praw konstytucyjnych jest doktryna pozytywnych obowiązków państwa w sferze praw podstawowych. Podobnie jak poprzednie dwie koncepcje, została ona sformułowana przez niemiecki Federalny Sąd Konstytucyjny, a jej rodowód sięga lat siedemdziesiątych XX wieku. Na jej rozwój wpływ miała zmiana sposobu myślenia o państwie, jego zadaniach, funkcjach i stosunku do jednostek. Państwo z instytucji postrzeganej jako przemocowa i jako główny potencjalny naruszciciel praw i wolności jednostek, zaczęło być postrzegane jako gwarant wykonywania i poszanowania praw i wolności jednostek²⁹⁶. Bez wątpienia wpływ na tę ewolucję miał rozwój demokracji liberalnej w krajach Europy Zachodniej oraz związanie władz publicznych normami konstytucyjnymi, które nie pozwalały na ograniczanie sfery praw i wolności osób. Państwo zaczęło więc postrzegać jako podmiot zobowiązany do urzeczywistnienia praw i wolności wynikających z norm konstytucyjnych. Doktryna pozytywnych obowiązków państwa w sferze praw podstawowych odnosi się do obowiązków ciążących na ustawodawcy. W tym modelu ochrona praw jednostki realizowana ma być prewencyjnie przez ustawodawcę stanowiącego prawo o treści gwarantującej jak najpełniejszą realizację praw podstawowych wynikających z przepisów konstytucyjnych²⁹⁷. Doktryna pozytywnych obowiązków państwa w sferze praw podstawowych oraz doktryna pośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych stanowią więc rozwiązania kompatybilne, uzupełniające się dla urzeczywistnienia jak najpełniejszej ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostek²⁹⁸. O

²⁹⁵ Por. tamże, s. 124-126.

²⁹⁶ Por. tamże, s. 149.

²⁹⁷ Tamże, s. 149.

²⁹⁸ Tamże, s. 149.

ile bowiem pierwsza z nich zobowiązuje władzę ustawodawczą do ochrony praw podstawowych poprzez stanowienie prawa o odpowiedniej treści, o tyle ta druga nakłada na władzę sądowniczą obowiązek ochrony tych praw na etapie interpretowania prawa w przypadku rozstrzygania sporów między podmiotami prywatnymi²⁹⁹.

3.2.4. Doktryna *state action*

Ostatni z modeli horyzontalnego działania praw konstytucyjnych – model wymagający ustalenia działania państwa, realizowany jest w ramach amerykańskiej doktryny *state action*. Model ten zakłada, że prawa podstawowe mogą zostać naruszone tylko przez działanie państwa, więc w przypadku sporu sądowego między dwoma podmiotami prywatnymi, z których jeden powołuje się na naruszenie jego konstytucyjnych praw i wolności, sąd rozstrzygający ma obowiązek zbadać, czy naruszenie praw konstytucyjnych przez podmiot prywatny można potraktować jako działanie państwa (*state action*). Bada się więc uwikłanie państwa w działalność podmiotów prywatnych, które będzie decydowało o tym, że to państwo ponosi odpowiedzialność za naruszenia, a które może polegać na tym, że państwo zachęca do takich naruszeń na przykład przez swoje prawodawstwo, sankcjonuje dokonane już naruszenia, nie podejmuje działań zapobiegających tym naruszeniom, a nawet czynnie angażuje się w działalność podmiotów prywatnych naruszających konstytucyjne prawa i wolności innych podmiotów prywatnych³⁰⁰.

Druga z możliwości zastosowania doktryny *state action* ma miejsce w przypadku, gdy podmiot prywatny realizuje funkcje lub zadania publiczne, dotychczas zastrzeżone dla państwa, które zostały im powierzone lub które same na siebie przyjęły za aprobatą państwa (wyraźną lub domniemaną). W takiej sytuacji ocenie zgodności z konstytucją podlega działanie podmiotów prywatnych, traktowanych jak organy władzy publicznej z uwagi na wykonywanie funkcji lub zadań o publicznym charakterze³⁰¹. W obu przypadkach stosowania doktryny *state action*, sąd powinien więc rozstrzygać tak, jak rozstrzyga się spory w stosunkach wertykalnych między jednostką a państwem³⁰².

²⁹⁹ Tamże, s. 149.

³⁰⁰ Tamże, s. 202.

³⁰¹ Tamże, s. 202.

³⁰² Tamże, s. 202.

3.3 Ocena koncepcji horyzontalnego działania praw konstytucyjnych

Po krótkiej charakterystyce czterech modeli horyzontalnego działania praw konstytucyjnych, odniosę się do nich na potrzeby rozważań zawartych w niniejszej pracy. Kolejność moich uwag może jednak zostać uznana za nietypową. Cztery opisane powyżej modele połączę bowiem w dwie pary. W pierwsza z nich znajdzie się model pośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych oraz model pozytywnych obowiązków państwa w zakresie ochrony praw jednostki w stosunkach horyzontalnych, jako że w istocie te dwa modele stosowane są łącznie w celu zapewnienia najwyższych standardów ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostek. W drugiej parze znajdzie się więc model bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych oraz model wymagający ustalenia działania państwa (*state action*). Jest to uzasadnione tym, że w mojej ocenie te dwa modele stanowią w istocie jedno zjawisko bezpośredniego zastosowania norm prawa konstytucyjnego pomiędzy podmiotami, które jednak z uwagi na przyjęcie odmiennych założeń tych modeli stają się swoimi przeciwieństwami na etapie opisu i analizy tego zjawiska.

3.3.1. Uwagi odnośnie modelu pośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych oraz modelu pozytywnych obowiązków państwa w zakresie ochrony praw jednostki w stosunkach horyzontalnych

Odnosząc się do pierwszej z wyodrębnionych par, na wstępie zaznaczę, że przekonująca i trafna jest większość uwag poczynionych przez M. Florczak-Wątor w odniesieniu do tych dwóch modeli. Zgadzę się, że tak jak wskazują założenia modelu pośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych, normy prawa znajdujące się niżej w hierarchii muszą być interpretowane w zgodzie z konstytucją, a sądy mają obowiązek wypełniania istniejących luk i nieścisłości w przepisach – w szczególności w przypadku zastosowania klauzul generalnych, czy pojęć niedookreślonych – przy użyciu konstytucyjnego systemu wartości, aby zapewnić spójność systemu prawa. Zgadzę się też z przedstawionymi założeniami modelu pozytywnych obowiązków państwa w zakresie ochrony praw jednostki w stosunkach horyzontalnych, a mianowicie z twierdzeniem, że na władzy ustawodawczej ciąży obowiązek takiego ukształtowania norm prawa prywatnego, aby realizowały one wyrażone w konstytucji prawa podstawowe jednostek. Wyrażam jednak

pewną wątpliwość co do tezy, że te przejawy stosowania ustawy zasadniczej stanowią przykłady działania praw konstytucyjnych w stosunkach horyzontalnych.

Sama Autorka podkreśla bowiem, że obowiązki wynikające z obydwu omawianych tu modeli adresowane są do władz publicznych. W przypadku modelu pośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych ich adresatem jest władza sądownicza, a w przypadku modelu pozytywnych obowiązków państwa w zakresie ochrony praw jednostki w stosunkach horyzontalnych- władza ustawodawcza (a w pewnym zakresie także władza wykonawcza, która w ramach swoich kompetencji także może wydawać akty prawa powszechnie obowiązującego). Z powyższego można więc wysnuć wniosek, że w omawianych modelach nie ma możliwości, aby prawo konstytucyjne zadziało między podmiotami prawa prywatnego. Wymagane jest tu albo rozstrzygnięcie podjęte przez władzę sądowniczą, albo przedsięwzięcie prawodawcze podjęte (co do zasady) przez władzę ustawodawczą. Takie obligatoryjne uczestnictwo władz publicznych w procesie działania praw wynikających z konstytucji pomiędzy podmiotami prawa prywatnego niweluje więc, w mojej ocenie, możliwość twierdzenia, że prawo konstytucyjne stosowane jest w relacji horyzontalnej. Wręcz przeciwnie – zasadnicza część stosowania tego prawa odbywa się w relacji wertykalnej – przez działanie władz publicznych.

Ponadto, odnosząc się do samego tylko modelu pośredniego horyzontalnego stosowania praw konstytucyjnych, można argumentować, że jego stosowanie sprowadza się *de facto* do dokonania wykładni prokonstytucyjnej przepisów niższego rzędu. Zwłaszcza dokonując wykładni klauzul generalnych, celowo włączanych w treść przepisów przez prawodawcę, zasadne jest odwołanie się do porządku aksjologicznego rządzącego systemem prawa. Ten zaś porządek aksjologiczny szczególnie wyraźnie uwidacznia się w przepisach konstytucyjnych regulujących kwestię praw i wolności człowieka i obywatela. Truizmem jest bowiem stwierdzenie, że żadne prawo, a już w szczególności prawo konstytucyjne, nie jest tworzone w aksjologicznej próżni i interpretując zwroty niedookreślone, czy klauzule generalne zasadnym jest odwołanie się to tego właśnie konstytucyjnego porządku aksjologicznego. Dlatego też zgadzam się, że w pełni poprawnym i uzasadnionym jest więc mówienie o „promieniującej” mocy norm konstytucyjnych, które wpływają na interpretację norm niższego rzędu w ramach całego systemu prawa. Biorąc pod uwagę najwyższą moc obowiązującą przepisów Konstytucji RP, nie ulega wątpliwości, że wpływa ona na tworzenie,

interpretację i stosowanie przepisów prawa prywatnego³⁰³. W mojej ocenie nie oznacza to jednak automatycznie ich stosowania w ramach konkretnych stosunków horyzontalnych, jako że obowiązek odpowiednich działań w zakresie realizowania przepisów konstytucyjnych nakładany jest wyłącznie na władze publiczne, a podmioty prawa prywatnego działają na podstawie prawa ustawowego stanowiącego przez władzę ustawodawczą.

Można więc powiedzieć, że zgadzam się z większością wniosków przedstawionych przez Autorkę na gruncie opisu dwóch powyższych modeli działania praw konstytucyjnych. Zasadnicza różnica dotyczy jedynie ostatecznego wniosku w zakresie kierunku działania owych norm. Dla Autorki powyższe modele dowodzą horyzontalnej mocy działania norm, natomiast w mojej ocenie całokształt relacji przemawia raczej z przyjęciem jej wertykalnego charakteru.

3.3.2. Uwagi odnośnie modelu bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych oraz koncepcji *state action*

Wreszcie, należy odnieść się do drugiej z wyodrębnionych par modeli horyzontalnego działania praw konstytucyjnych – doktryny bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych oraz doktryny wymagającej ustalenia działania państwa reprezentowanej przez amerykańską koncepcję *state action*. Pierwszy z wymienionych modeli sprowadza się do konkluzji, że również podmioty prywatne są związane z tytułu wolności i praw konstytucyjnych innych osób³⁰⁴. Pogląd ten ma również swoje odzwierciedlenie w doktrynie prawa cywilnego, gdzie mówi się o bezpośrednim oddziaływaniu praw podstawowych na

³⁰³ M. Safjan, *Pojęcie i funkcje zasad prawa prywatnego* (w:) M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego. T1. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 268 i n. W literaturze wskazuje się ponadto, że wraz z wejściem w życie nowej Konstytucji w 1997 roku doszło do konstytucjonalizacji szeregu zasad prawa cywilnego i instytucji prawa prywatnego (por. M. Safjan, *Źródła prawa prywatnego* (w:) M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego. T1. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007, s. 139-159; por. K. Zaradkiewicz, *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2012, rozdział III i V; szeroko zob. A. Mączyński, *Konstytucyjne prawo dziedziczenia* (w:) L. Ogiegło, W. Popiołek (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005, s. 1165 i n.; por. M. Pazdan, *Konstytucja RP a prawo spadkowe* (w:) A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009, s. 23-30; E. Łętowska, *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne* (w:) M. Wyrzykowski (red.), *Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001, s. 125-145.

³⁰⁴ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 349 i 370; por. K. Wojtyczek, *Horyzontalny wymiar praw człowieka zagwarantowanych w Konstytucji RP*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2/1999, s. 233; S. Jarosz-Żukowska, *Problem horyzontalnego stosowania norm konstytucyjnych dotyczących wolności i praw jednostki w świetle Konstytucji RP* (w:) M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, Warszawa 2010, s. 201.

stosunki prywatnoprawne, z czym wiążą się roszczenia o wykonanie obowiązków związanych z respektowaniem tych praw³⁰⁵. Zwolennicy modelu bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych powołują się na fakt, że w wielu przypadkach Konstytucja nie wskazuje wprost adresata norm, z czego wnioskuje, że mogą być nimi zarówno organy władzy publicznej, jak i podmioty prywatne³⁰⁶. Wskazuje się także na okoliczność, że niektóre z konstytucyjnych praw i wolności mogą być realizowane wyłącznie w stosunkach horyzontalnych³⁰⁷, a ponadto powołuje się na treść art. 8 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji³⁰⁸, która wskazuje na jej bezpośrednie stosowanie oraz przysługujący jej przymiot prawa powszechnie obowiązującego.

Doktryna bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych nie jest jednak akceptowana jednogłośnie. Jak wskazywałam, już w latach osiemdziesiątych XX wieku zaczęto odchodzić od tej koncepcji, zarówno w orzecznictwie niemieckim, jak i irlandzkim. Również na gruncie polskiej nauki prawa można podnieść szereg argumentów przeciwko stosowaniu tej koncepcji³⁰⁹.

Analizując teoretycznoprawne podstawy tego modelu, a także argumenty za jego stosowaniem wyrażam pogląd, że w polskim systemie prawa co do zasady nie może być mowy o bezpośrednim horyzontalnym działaniu praw konstytucyjnych. Po pierwsze, zwolennicy teorii horyzontalnego stosowania praw konstytucyjnych wskazują, że w sytuacjach, gdy Konstytucja nie precyzuje adresata normy, można ustalić, że związane są nią zarówno organy władzy publicznej, jak i podmioty prywatne³¹⁰. W tym zakresie warto jednak odwołać się do koncepcji publicznych praw podmiotowych.

Publiczne prawa podmiotowe charakteryzują się tym, że podmiot, któremu przynależą ma prawo do samodzielnego wyznaczania obowiązków organów władzy państwowej w

³⁰⁵ M. Safjan, *Efekt horyzontalny praw podstawowych w prawie prywatnym: autonomia woli a zasada równego traktowania*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2/2009, s. 303.

³⁰⁶ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 352; K. Wojtyczek, *Horyzontalny wymiar praw...*, s. 243; S. Jarosz-Żukowska, *Problem...*, s. 194.

³⁰⁷ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 353-354.

³⁰⁸ L. Wiśniewski, *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce* (w:) L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006, s. 23 i n.

³⁰⁹ Przykładem takiej analizy krytycznej do pracy M. Florczak-Wątor jest esej M. Ziółkowskiego, który był dla mnie inspirujący w wielu polach podczas opracowywania niniejszego podrozdziału (źródło: M. Ziółkowski, *Bezpośredni horyzontalny skutek norm konstytucyjnych (analiza krytyczna)* (w:) Młynarska-Sobaczewska A., Radziejewicz P. (red.), *Horyzontalne oddziaływanie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2015, s. 113-135).

³¹⁰ M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 352; K. Wojtyczek, *Horyzontalny wymiar praw...*, s. 243; S. Jarosz-Żukowska, *Problem...*, s. 194.

ustalonym zakresie³¹¹. Publiczne prawa podmiotowe są korzyściami, które należne są jednostce i mogą być przez nią skutecznie realizowane, co jest poręczone przez porządek prawny³¹². W doktrynie prawa administracyjnego, które zajmuje się tematyką publicznych praw podmiotowych podkreśla się, że prawa i wolności określone w Konstytucji są podmiotowymi prawami publicznymi zarówno ze względu na ich strukturę (prawa do czegoś, wolności i kompetencje), jak i treść³¹³. Jak podkreśla A. Wróbel „prawa konstytucyjne są prawami podmiotowymi publicznymi określonymi przez prawo pozytywne rangi konstytucyjnej, które je uzasadnia, określa ich treść i granice oraz ochronę prawną. Prawa konstytucyjne obowiązują w sensie prawnym, wiążąc prawnie wszelkie organy państwowe³¹⁴”.

Publiczne prawa podmiotowe charakteryzują się ponadto swoją trójelementową strukturą, na którą składa się podmiot tego prawa, jego adresat i przedmiot³¹⁵. Podmiotem publicznych praw podmiotowych, będących jednocześnie prawami i wolnościami konstytucyjnymi, jest odpowiednio każdy człowiek lub obywatel. Podmiotem tym nie może być zaś organ władzy. Państwo w relacjach z jednostkami nie ma bowiem prawa podmiotowego, a jedynie zadania i kompetencje. Nie jest więc uprawnione, lecz zobowiązane³¹⁶. Adresatem publicznych podmiotowych praw jest państwo i jego organy. W przypadku praw konstytucyjnych, publiczne prawa podmiotowe wiążą prawnie władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą³¹⁷. Przedmiotem publicznego prawa podmiotowego jest z kolei odpowiednie zachowanie się państwa lub jego organów³¹⁸.

³¹¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 379.

³¹² Tamże, s. 379. Szeroko o publicznych prawach podmiotowych por. W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002. Według W. Jakimowicza publicznym prawem podmiotowym jest „pochodna i prosta sytuacja prawna, tj. sytuacja określona przez normę prawa stanowionego, powszechnie obowiązującego i powstająca bądź bezpośrednio na podstawie normy tego prawa, bądź dodatkowo wymagająca dla swojego bytu wydania właściwego aktu indywidualnego, mająca, w przypadku osób fizycznych, swoje pierwotne źródło w przyrodzonych prawach człowieka, a w przypadku jednostek organizacyjnych, wyłącznie w normach prawa przedmiotowego, której podmiotem jest osoba fizyczna albo jednostka organizacyjna, jaką jest państwo lub jednostka samorządowa, wyposażająca ten podmiot w roszczenie, tj. instrument umożliwiający skuteczne żądanie ściśle określonego pozytywnego zachowania odpowiadającego interesowi żądającego bądź skuteczne żądanie nieingerencji w określone, prawnie zagwarantowane sfery wolności, służące wobec objętego tą sytuacją prawną innego podmiotu publicznego prawa podmiotowego” (tamże, s. 246). O prawie podmiotowym w ogólności por. S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, s. 109.

³¹³ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 363.

³¹⁴ Tamże, s. 363.

³¹⁵ Tamże, s. 344; R. Alexy, *A theory of constitutional rights*, Nowy Jork 2010, s. 120-121.

³¹⁶ A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne...*, s. 375.

³¹⁷ Tamże, s. 375.

³¹⁸ Tamże, s. 375.

Przyjmuje się ponadto podział na prawo do pozytywnego zachowania się państwa (działanie) i prawo do negatywnego zachowania się państwa (zaniechanie)³¹⁹.

Teoria publicznych praw podmiotowych udziela więc wyjaśnienia, dlaczego w wielu przepisach opisujących konstytucyjne prawa i wolności prawodawca konstytucyjny zrezygnował ze wskazywania podmiotów zobowiązanych. Ze względu bowiem na to, że są to publiczne prawa podmiotowe, adresat tych norm jest z góry znany. Adresatem tym jest państwo.

Przyjęcie, że z norm prawa konstytucyjnego wynikają bezpośrednio obowiązki dla podmiotów stosunków horyzontalnych wymagałoby także stwierdzenia, że prawa i wolności konstytucyjne, obok publicznych praw podmiotowych, statuują także prawa podmiotowe w ujęciu cywilistycznym (prywatne prawa podmiotowe)³²⁰. Trzeba jednak zauważyć, że pomimo terminologicznego podobieństwa prawa podmiotowe w ujęciu prywatnym oraz publiczne prawa podmiotowe charakteryzują się zupełnie odmiennymi cechami, zdeterminowanymi przez odmienną naturę prawa prywatnego i publicznego, a także odgrywają zupełnie inną rolę³²¹.

Co więcej, redefinicja norm konstytucyjnych polegająca na wyróżnieniu kilku klas podmiotów zobowiązanych, o ile w ogóle dopuszczalna przy niezmiennym brzmieniu Konstytucji, otwiera szereg pytań, na które trudno jest znaleźć odpowiedź. Wymieńmy kilka: czy jedna norma konstytucyjna ma dwóch różnych adresatów, czy też z jednego przepisu konstytucyjnego wyprowadza się dwie normy, które są adresowane do różnych podmiotów; według jakiego kryterium oddzielić przepisy wyrażające prawa i wolności konstytucyjne adresowane wyłącznie do organów władzy publicznej od tych, które stanowią podstawę rekonstrukcji norm mających różnych adresatów? Wreszcie wydaje się, że uznanie analizowanego tu wariantu horyzontalnego stosowania Konstytucji otwiera drzwi do możliwości obciążania podmiotów prywatnych obowiązkami natury publicznej praktycznie w niekontrolowany sposób, skoro ustawa zasadnicza nie wskazuje kryteriów dywersyfikacji adresatów swoich norm.

³¹⁹ Tamże, s. 375; J. Zimmerman, *Prawo administracyjne...*, s. 381-382.

³²⁰ Por. M. Ziółkowski, *Bezpośredni horyzontalny skutek...*, s. 124-125.

³²¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 378-379. Odmiennego zdania jest A. Musiała, która neguje zasadność wyraźnego rozgraniczania prywatnych i publicznych praw podmiotowych, przynajmniej na gruncie prawa pracy. Autorka wskazuje bowiem, że zasadniczym podobieństwem między tymi dwiema konstrukcjami prawnymi jest fakt, że u ich podłoża leżą dobra osoby, której prawa te przysługują. Z tego też względu, Autorka uważa rozróżnienie na prywatne i publiczne prawa podmiotowe za wtórne (por. A. Musiała, *Prawo podmiotowe...*, s. 88-93).

W świetle powyższego wydaje się więc słusznym, aby stwierdzić, że wprowadzenie wynikające z Konstytucji normy o fundamentalnym charakterze wpływają na relacje między jednostkami, ale, jak wskazuje A. Wróbel „owo oddziaływanie norm na te relacje wynika z ich mocy wiążącej władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą. Nie oznacza to jednak, że w konsekwencji zmienia się struktura i treść tych praw podmiotowych publicznych, na które oddziałują hierarchicznie wyżej usytuowane prawa podmiotowe publiczne. Nadal są to prawa podmiotowe publiczne rozumiane jako pozycje prawne jednostki i relacje łączące jednostkę z państwem, a zatem pozostające w obszarze prawa publicznego, lecz równocześnie oddziałujące w pewien sposób na stosunki (prywatnoprawne) między podmiotami tych praw. Istnieją bowiem różnice strukturalne między stosunkiem personalnej wolności do personalnej wolności a stosunkiem personalnej wolności do władczej kompetencji państwa³²²”.

Odnosząc się do kolejnego argumentu zwolenników doktryny bezpośredniego horyzontalnego działania konstytucji, trzeba stwierdzić, że sama okoliczność, iż niektóre z praw i wolności określonych w Konstytucji mogą być realizowane wyłącznie w stosunkach horyzontalnych nie oznacza jeszcze, że dla stron tego stosunku wynikają bezpośrednio z przepisów Konstytucji jakieś obowiązki³²³. Podobnie jak w przypadku pozostałych praw i wolności konstytucyjnych, to na władzach publicznych ciąży obowiązek takiego ukształtowania prawa oraz takiej interpretacji tegoż prawa na etapie rozstrzygania sporów, że publiczne prawa podmiotowe wynikające z Konstytucji będą w pełni realizowane.

Co więcej, warto zwrócić uwagę, że teza o obowiązkach wynikających z norm prawa konstytucyjnego dla podmiotów prawa prywatnego, jeżeli uwzględnić szeroko przyjmowany podział norm na zasady i reguły³²⁴, prowadzi potencjalnie do naruszenia wynikającego z Konstytucji nakazu równego traktowania (art. 32 ust. 1 Konstytucji). Prowadzi to bowiem do sytuacji, w której na podmioty inne niż organy władzy publicznej nakładany jest nakaz realizacji zasad prawa. Trzeba przy tym mieć na uwadze, że w przeciwieństwie do reguł, realizacja zasad prawa pozostawia adresatowi normy możliwość wyboru środków prawnych, a w konsekwencji ukształtowania – z zachowaniem wymogu proporcjonalności – sytuacji prawnej innego podmiotu w sposób adekwatny do prawnych i rzeczywistych możliwości³²⁵. Jak wskazuje M. Ziółkowski, „paradoksalnie zatem koncepcja, która miałaby służyć

³²² A. Wróbel, *Prawo podmiotowe publiczne...*, s. 400.

³²³ Por. M. Ziółkowski, *Bezpośredni horyzontalny skutek...*, s. 127.

³²⁴ R. Alexy, *A theory...*, s. 59 i n.

³²⁵ M. Ziółkowski, *Bezpośredni horyzontalny skutek...*, s. 127-128; por. M. Kordela, *Zasady prawa – studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012, s. 260-269, 278.

zabezpieczeniu równość w stosunkach między podmiotami innymi niż organy władzy publicznej prowadzi – na gruncie teorii zasad prawa – do zachwiania równorzędności podmiotów. W tym kontekście istotne jest, że przepisy konstytucyjne nie formułują adresowanej do podmiotów prawa prywatnego normy, która pozwalałaby na etapie przed sądownym rozstrzygać kolizje zasad prawa w stosunkach horyzontalnych tak aby żaden z podmiotów prawa prywatnego nie znalazł się w sytuacji naruszenia normy konstytucyjnej do niego adresowanej³²⁶”.

Wreszcie, odnosząc się do argumentów wysuwanych na bazie art. 8 ust. 2 oraz art. 87 ust. 1 Konstytucji należy stwierdzić, że owszem – Konstytucja stosowana jest bezpośrednio i stanowi źródło prawa powszechnie obowiązującego. Nie daje to jednak podstawy do stwierdzenia, że jej normy kierowane są bezpośrednio do podmiotów prawa prywatnego. Jak bowiem dowodzi dotychczasowy wywód ich adresatami jest samo państwo i podmioty działające w jego imieniu.

Odpowiedzią na tak zarysowane słabości modelu bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych jest model wymagający ustalenia działania państwa reprezentowany przez amerykańską doktrynę *state action*. Warto zauważyć, że modelu tego używa się w przypadku relacji zachodzącej między, co do zasady, tymi samymi kategoriami podmiotów co w przypadku bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych. Zgoła inna jest jednak ocena tej sytuacji. W modelu bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych obie strony stosunku postrzegane są jako podmioty prywatne, zaś w przypadku doktryny *state action*, kluczem do jej zastosowania jest odnalezienie działania państwa w aktywności jednej ze stron stosunku prawnego – tej, która wkracza w sferę publicznych praw podmiotowych drugiej ze stron.

Takie podejście, w mojej ocenie, oznacza jednak, że stosunek prawny poddawany ocenie nie jest postrzegany w kategoriach stosunku horyzontalnego, a stosunku wertykalnego – jest to bowiem relacja podmiotu prywatnego z podmiotem działającym w imieniu państwa. Z tego względu za wątpliwe uważam zaliczanie tej doktryny w szeregi modeli horyzontalnego działania konstytucji. Doktryna *state action* opiera się bowiem na odnalezieniu w stosunkach prawnych elementu wertykalnego.

³²⁶ M. Ziółkowski, *Bezpośredni horyzontalny skutek...*, s. 128.

Pomimo zasadniczych różnic pomiędzy polskim a amerykańskim systemem prawa, zasadnicze założenia doktryny *state action* wydają się możliwe do zastosowania na „rodzimy podwórku”. Konieczne jest jednak zauważenie, w jak znacznym stopniu dochodzi do rozproszenia zadań administracji publicznej, na co wskazywałam powyżej, a także uświadomienie sobie, w jak szerokim zakresie działają podmioty administrujące, niebędące organami administracji rządowej lub samorządowej, o czym szczegółowo pisałam w poprzednim podrozdziale. Podmioty te, w tym osoby fizyczne, działają już nie jako osoby prywatne, ale jako podmioty administrujące, czyli reprezentujące państwo. Z tego też powodu w przypadku ingerencji w publiczne prawa podmiotowe innych osób powinny być traktowane tak, jak organy państwowe. Podobnie należy odnosić się do podmiotów, które wprawdzie nie spełniają kryteriów uznania ich za organy administrujące, ale wykonują zadania publiczne, będąc wyposażonym w władztwo publiczne.

Co ważne, dostrzeżenie powyższego zjawiska uwypukla element wyposażenia adresatów działań podmiotów administrujących w szeroki katalog roszczeń w przypadku naruszenia ich publicznych praw podmiotowych wynikających z przepisów Konstytucji. Odrzucenie modelu bezpośredniego nie odbywa się więc kosztem ochrony podstawowych praw i wolności osób, a wręcz przeciwnie, stawia ich w sposób wyraźny na pozycji uprawnionych w stosunku do podmiotu zobowiązanego.

3.4. Podsumowanie

Analiza modeli wpisujących się w koncepcję horyzontalnego działania norm konstytucyjnych jest niezwykle wartościowa i pouczająca. Wskazuje bowiem na szerokie, wielowymiarowe znaczenia ustawy zasadniczej.

Rozważania na ten temat, a w szczególności wielokrotnie przywoływaną monografię autorstwa M. Florczak-Wątor uważam więc nie tylko za wyróżniającą się swoim kompleksowym podejściem, ale niezwykle wartościowe dla każdego badacza prawa.

Jednocześnie, na co wskazywałam powyżej, reprezentuję odmienne spojrzenie na charakter relacji podmiotów w poszczególnych modelach działania norm konstytucyjnych. Jak jednak wskazywałam powyżej, wiele uwag zawartych w powyższej monografii uważam za niezwykle trafne.

4. Kwestia wykonywania władzy w stosunkach prywatnoprawnych – koncepcja A. Musiały

Na podstawie przeprowadzonej dotychczas analizy obejmującej wymiar kulturowy i rozwój doktryn polityczno-prawnych, a także rozważań na temat pojęć władzy, władztwa publicznego i władztwa administracyjnego w polskim prawie i doktrynie prawa, doszłam do przekonania, że nie jest możliwe, z uwagi na tradycję europejską, a także spójność systemu prawa w Polsce, przyjęcie, że władza może być wykonywana w stosunkach prywatnoprawnych. Jak bowiem stwierdzają niektórzy, prawo prywatne sprowadza się zasadniczo do władzy nad rzeczami, w odróżnieniu od prawa publicznego, którego przedmiotem jest władztwo nad osobami³²⁷. Teza taka nie jest jednak powszechnie przyjmowana przez wszystkie osoby zajmujące się nauką prawa w Polsce.

W ostatnich latach przeciwny pogląd na istnienie władzy prywatnej zaprezentowała A. Musiała w swojej monografii „Prawo pracy: czyje? *Res publica!* O stosunku pracy teoretycznoprawnie³²⁸”. Z względu na przedmiot zainteresowania naukowego Naukowczyni, jej rozważania dotyczyły obszaru polskiego prawa pracy. Uważam jednak, że zważywszy na uniwersalność argumentów użytych przez A. Musiałę, wyprowadzone przez Nią wnioski mogą z powodzeniem dotyczyć również innych przypadków występowania władzy w stosunkach zwyczajowo zaliczanych do stosunków prywatnoprawnych. Mając więc na uwadze znaczenie tej koncepcji zdecydowałam się na to, aby przedstawić kilka uwag polemicznych już w tym miejscu, a nie dopiero w rozdziale poświęconym władzy wykonywanej przez pracodawcę.

Jednocześnie chciałam podkreślić, że podobnie jak w przypadku poprzedniego podrozdziału, tak i w tym przypadku możliwość podjęcia polemiki z Badaczką jest dla mnie niemałym wyzwaniem, ale także wielką przyjemnością. Prace A. Musiały, ze względu na niespotykaną wrażliwość przy opisywaniu zjawisk zachodzących w prawie pracy, szerokie, interdyscyplinarne spojrzenie, a także odwaga w formułowaniu tez były dla mnie zawsze niezwykle inspirujące. Tym bardziej mam więc nadzieję, że sprostam postawionemu sobie zadaniu podjęcia polemiki z niektórymi tezami Autorki.

³²⁷ J. Nowacki, *Prawo publiczne, prawo prywatne*, Katowice 1992, s. 64.

³²⁸ A. Musiała, *Prawo pracy: czyje? Res publica! O stosunku pracy teoretycznoprawnie*, Poznań 2020.

Podkreślenia wymaga także, że w swojej najnowszej publikacji pt. „Prawo podmiotowe w prawie pracy - a względem ‘kogo’?: spór o prawny charakter prawa pracy³²⁹” Badaczka zmodyfikowała uprzednio sformułowaną przez siebie tezę o prywatnym charakterze władzy występującym w stosunku pracy. Z uwagi jednak na to, że zasadnicza część niniejszego opracowania powstawała jeszcze przed publikacją ww. pozycji autorstwa A. Musiały, a także mając na uwadze bardziej uniwersalny charakter argumentów przytoczonych przeze mnie w poniższej polemice, zdecydowałam się ją zachować w kształcie w zasadzie niezmiennym.

W tym miejscu wypada jednak zaznaczyć, że w swojej najnowszej monografii, odnosząc się do wyżej przeze mnie opisanej typologii władzy wg. T. Biernata³³⁰, A. Musiała zauważa, że władzę w stosunku pracy można zaliczyć do kategorii władzy publicznej, niebędącej władzą państwową, co pozwala włączyć zakład pracy do systemu władzy publicznej³³¹. Ponadto Badaczka nie wyklucza już kategorycznie tezy o tym, że zakład pracy można zaliczyć do grona zakładów administracyjnych, choć jej zdaniem takie stwierdzenie wymagałoby zmiany w treści obowiązującego prawa³³². Autorka stwierdza nawet, że w zakresie wykonywania zadań publicznych (np. w zakresie zaspokajania bytowych, socjalnych i kulturalnych potrzeb pracowników) zakład pracy (a właściwie organ zakładu pracy) działa jako podmiot administrujący³³³, choć w pozostałym zakresie (np. udzielanie urlopu, wypłacanie świadczeń, dbałość o stan BHP w zakładzie pracy), zakład pracy jest już podmiotem prywatnym, na który obowiązujące przepisy prawa nakładają obowiązki o charakterze imperatywnym³³⁴.

4.1. Charakter prawny stosunku pracy według A. Musiały

Tytułem wstępu wskażę, że A. Musiała w publikacji pt. „Prawo pracy: czyje? *Res publica!* O stosunku pracy teoretycznoprawnie³³⁵” wyraziła pogląd, iż stosunek pracy należy zaliczyć do stosunków prywatnoprawnych³³⁶, choć kategorycznie odrzuca tezę, jakoby miał

³²⁹ A. Musiała, *Prawo podmiotowe...*

³³⁰ Por. uwagi zawarte w podrozdziale dot. władzy w Konstytucji RP.

³³¹ Por. A. Musiała, *Prawo podmiotowe...*, s. 96-99.

³³² Tamże, s. 98-99.

³³³ Por. tamże, s. 113.

³³⁴ Tamże, s. 113.

³³⁵ A. Musiała, *Prawo pracy: czyje...*

³³⁶ Por. A. Musiała, *Prawo pracy: czyje...*, s. 152.

on być oparty na wzajemnym zobowiązaniu stron³³⁷. Zgodnie z tym twierdzeniem stosunek pracy stanowi więc stosunek horyzontalny w znaczeniu zdefiniowanym w poprzednim podrozdziale. A. Musiała opowiada się ponadto za koncepcją horyzontalnego stosowania Konstytucji w stosunku pracy, także w ramach modelu bezpośredniego horyzontalnego działania praw konstytucyjnych³³⁸.

Jednocześnie zdaniem Badaczki władza pracodawcy w stosunku pracy stanowi element prawdziwej natury stosunku pracy, stanowiąc jego immanentną cechę³³⁹. Z uwagi na powyższe A. Musiała przyjmuje, że w stosunku pracy występuje władza prywatnoprawna³⁴⁰. Jak wyżej wspomniałam, przytoczone przez Autorkę argumenty mogą mieć zastosowanie w stosunku do każdej z relacji, o których szczegółowo będę pisać w kolejnych rozdziałach, ponieważ w doktrynie polskiego prawa znajdzie się wielu zwolenników tezy o ich horyzontalności.

4.2. Argument za przyjęciem tezy o istnieniu władztwa prywatnoprawnego i ich analiza

Pierwszym i bodaj najważniejszym argumentem wysuwany przez A. Musiałę na poparcie tezy o istnieniu władztwa prywatnoprawnego jest argument z przedpola faktycznego, czy socjologicznego. Autorka mówi więc o istnieniu między stronami stosunku prawnego faktycznej władzy w znaczeniu socjologicznym, która jest pierwotna wobec władztwa wynikającego z przepisów prawa³⁴¹. Władza w znaczeniu socjologicznym jest jedną z odmian nierówności społecznych³⁴², będąca efektem, a niekiedy także źródłem różnego rodzaju przywilejów (np. posiadanego majątku, wiedzy, umiejętności)³⁴³. O tym, że jeden podmiot dysponuje władzą wobec drugiego można mówić, gdy istnieje wysokie prawdopodobieństwo, że nakazy sformułowane przez pierwszy z tych podmiotów spotkają się z posłuchem tego drugiego ze względu na fakt ustanowienia ich przez pierwszy podmiot, przy czym różne mogą być źródła tego posłuchu. Może więc być to na przykład groźba użycia przemocy, czy

³³⁷ Por. A. Musiała, *O władzy publicznoprawnej i prywatnoprawnej w stosunku pracy (w:) Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy: księga jubileuszowa profesora Grzegorza Goździewicza*, Toruń 2017, s. 81-82.

³³⁸ Por. A. Musiała, *Prawo pracy: czyje...*, s. 208-218.

³³⁹ Por. tamże, s. 156; A. Musiała, *O władzy...*, s. 82-84.

³⁴⁰ A. Musiała, *O władzy...*, s. 82; por. A. Musiała, *Prawo pracy: czyje...*, s. 156-167.

³⁴¹ A. Musiała, *O władzy...*, s. 82-85; por. A. Musiała, *Prawo pracy: czyje...*, s. 152-156.

³⁴² P. Sztompka, *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie*, Kraków 2021, s. 376.

³⁴³ Tamże, s. 376.

postawienie adresata nakazu w sytuacji przymusu, ale posłuch może też wynikać autorytetu instytucjonalnego nakazodawcy, czy nawet z miłości³⁴⁴. Wreszcie, władza może być oparta także na prawie, wtedy czerpie ona z autorytetu państwa jako podmiotu ustanawiającego tę władzę i korzysta z istniejącego w tym państwie aparatu przymusu państwowego³⁴⁵.

Aby odnieść się do poniższego argumentu posłużę się kilkoma przykładami. W relacjach rodzinnych z władzą z znaczeniu socjologicznym bez wątpienia będziemy mieć do czynienia w relacji pomiędzy rodzicem wykonującym władzę rodzicielską a małoletnim dzieckiem. Jednakże, o władzy w znaczeniu socjologicznym można mówić także w przypadku relacji rodzica i dziecka dorosłego, czy to ze względu na kryterium ekonomiczne (np. utrzymywanie dorosłego dziecka przez rodzica), czy ze względu na ponadprzeciętnie silne (czasami patologiczne) przywiązanie emocjonalne dorosłego dziecka do jego rodzica. Władza w znaczeniu socjologicznym może wystąpić także w relacji odwrotnej – władza dziecka nad rodzicem, na przykład w sytuacji, gdy dziecko, świadomie wykorzystując pewne słabości rodzica, wymusza na nim pewne rzeczy lub zachowania, czy wreszcie w sytuacji, gdy dziecko już dorosłe opiekuje się swoim zniedołężniałym rodzicem. Prawo jednak tylko pierwszą z wymienionych relacji nazywa władzą, a pozostałe z nich pozostawia poza obszarem swojego zainteresowania (oczywiście do czasu, gdy na przykład nie wypełnią one znamion czynów zabronionych).

Przykładów władzy w znaczeniu socjologicznym można zresztą szukać niemal w każdej dziedzinie życia – można więc mówić o władzy autorytetów moralnych, władzy w grupach rówieśniczych, władzy w organizacjach przestępczych, władzy bogatych nad biednymi... Wydaje się, że większość relacji, które nauka socjologii nazwie władczymi nie jest klasyfikowana jako taka na gruncie prawa. Co więcej, dla określenia wielu przypadków władzy w znaczeniu socjologicznym prawo polskie posługuje się zgoła innymi określeniami, na przykład „podstęp”, „przemoc”, „przymus”, czy „groźba”.

Władza w znaczeniu prawniczym, o której mówię w niniejszej pracy, jest więc zaledwie ułamkiem władzy, o której mówi nauka socjologii. Innymi słowy, *definiens* w definicji władzy w nauce socjologii oraz w nauce prawa jest zakreślony zupełnie inaczej, w socjologii – szeroko, zaś w prawie – wąsko. Co więcej, wbrew pozorom pomiędzy definicjami tymi w obszarze logiki nie zachodzi wcale relacja nadrzędności na korzyść

³⁴⁴ Por. Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 144-149.

³⁴⁵ Por. P. Sztompka, *Socjologia...*, s. 383-386.

definicji socjologicznej. Można sobie bowiem wyobrazić sytuacje, gdy władza socjologiczna nie istnieje, a prawna – tak. Pozostając przy przykładach ze sfery stosunków rodzinnych można wyobrazić sobie nastoletnie dziecko, które buntuje się przeciw rodzicom i działa pod wpływem grupy rówieśniczej. Dziecko to rozmyślnie ignoruje wszelkie nakazy rodzica, za każdym razem odpowiadając „Co mi zrobisz?” lub „Nie masz nade mną żadnej władzy”. W takiej sytuacji mało prawdopodobne jest, że dziecko postąpi zgodnie z nakazem rodzica, a więc ich relacja nie spełnia już warunków, aby uznać ją za władzę w znaczeniu socjologicznym. Między osobami tymi wciąż jednak istnieje władza w znaczeniu prawnym – władza rodzicielska. Z perspektywy logicznej, definicje władzy w naukach socjologii i prawa pozostają więc ze sobą w relacji nienależności. Z tego też względu świadomie zrezygnowałam w niniejszej pracy z odwoływania się do, niezwykle przecież obszernego³⁴⁶, dorobku nauki socjologii na temat relacji władzy. Istnieje bowiem obawa, że zgoła inne rozumienie pojęcia „władza” w obszarze tych dwóch dyscyplin zaciemniłoby mój wywód.

Podsumowując moją uwagę polemiczną, z uwagi na powyższe uważam, że ze względu na fakt występowania władzy faktycznej, władzy w znaczeniu socjologicznym pomiędzy dwoma podmiotami nie można wnioskować o występowaniu między nimi także władzy w znaczeniu prawnym, a tym bardziej, aby przesądzać o prywatnoprawnym charakterze tej władzy.

Kolejnym ważnym argumentem Autorki dowodzącym występowania władzy niepublicznej jest odwołanie do koncepcji kompetencji prywatnoprawnej³⁴⁷. Z samym pojęciem kompetencji prywatnoprawnej nieczęsto można spotkać się w literaturze³⁴⁸. W zasadzie sprowadza się ono do dwóch przypadków: przysługiwania danemu podmiotowi uprawnienia kształtującego³⁴⁹ oraz przysługiwania danemu podmiotowi roszczenia³⁵⁰.

³⁴⁶ Tytułem przykładu można wymienić klasyczne już opracowania M. Foucaulta (np. M. Foucault, *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa 2009; M. Foucault, *Podmiot i władza*, „Lewa noga. Polityka artystka”, 10/1998), czy M. Webera (np. M. Weber, *Racjonalność, władza, odczarowanie*, Poznań 2011).

³⁴⁷ A. Musiała, *Prawo pracy: czyje...*, s. 156-161.

³⁴⁸ Do kompetencji tego rodzaju odnosił się np. M. Matczak (M. Matczak, *Kompetencja* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 467), czy Z. Ziemiński (Z. Ziemiński, *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1978, s. 25-29; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii...*, 35-36).

³⁴⁹ Przez uprawnienie kształtujące należy rozumieć uprawnienie do zmiany lub zakończenia stosunku pr. przez jednostronną czynność prawną, bez udziału drugiej strony tego stos. pr. np. prawo odstąpienia od umowy, wypowiedzenia stosunku pr., uchylene się od skutków prawnych oświadczenia woli itp. (źródło: Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2013, s. 89-90).

³⁵⁰ Przez pojęcie roszczenia należy rozumieć konkretyzację uprawnienia co do treści i podmiotu (źródło: Z. Radwański, A. Olejniczak, *Prawo cywilne ...*, Warszawa 2013, s. 89).

Kompetencja prywatnoprawna zestawiona jest oczywiście z kompetencją publicznoprawną (administracyjną), która stanowi podstawę do wykonywania władztwa administracyjnego przez organy administracyjne i administrujące. Dla porządku przypomnę w tym miejscu, że kompetencję administracyjną należy rozumieć jako zdolność organu do aktualizowania potencjalnego, określonego przez przepisy prawa potencjalnego obowiązku działania³⁵¹. Jest to więc uprawnienie, w przypadku organów administracyjnych skorelowane z obowiązkiem korzystania z określonych form działania³⁵². Ów obowiązek wyraża się poprzez skierowanie do organów normy zadaniowej, związanej z obowiązkiem realizacji interesu publicznego przez ten organ³⁵³. W kontekście relacji wertykalnej przy wykonywaniu kompetencji administracyjnej należy wskazać, że, jak pisze M. Matczak „pomiędzy organami administracji a podmiotami im podległymi istnieje stosunek nadrzędności, znajdujący urzeczywistnienie w przysługującej organowi administracji możliwości jednostronnego i władczego kształtowania sytuacji prawnej tych podmiotów³⁵⁴”.

Choć zarówno wykonanie kompetencji prywatnoprawnej, jak i publicznoprawnej może mieć skutek w postaci zmiany w sferze obligacyjnej podmiotu poddanego kompetencji, to jednak istota i natura tych dwóch instytucji prawa jest zgoła odmienna. Wydaje się przy tym, że jedynie wykonywanie kompetencji publicznoprawnej może skutkować wykonywaniem władzy.

Po pierwsze, na co sama A. Musiała zwraca uwagę w swoim opracowaniu, w przypadku wykonywania władczej kompetencji administracyjnej organ dysponuje środkami przymusu wobec podmiotu poddanego kompetencji, natomiast w przypadku wykonywania kompetencji prywatnoprawnej o takim przymusie nie może być mowy³⁵⁵. A skoro tak, to trudno uznać wykonywanie kompetencji prywatnoprawnej za rodzaj władzy. Cechą immamentną władzy jest bowiem możliwość egzekwowania wydanych nakazów i władczych decyzji. Bez znaczenia jest przy tym fakt, czy organ sam wykorzystuje środki przymusu dla wyegzekwowania swojej decyzji (aktu), czy też korzysta w tym zakresie ze środków przymusu wykonywanych przez inne podmioty w ramach funkcjonującego aparatu publicznego (np. przez Policję).

³⁵¹ J. Boć, *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005, s. 145.

³⁵² J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 164.

³⁵³ W. Jakimowicz, *O niektórych konsekwencjach aksjologicznego zdeterminowania prawa administracyjnego kategorią dobra wspólnego*, wykład wygłoszony 8 kwietnia 2022 r. podczas konferencji „Wspólnota pracy jako wyzwanie dla polskiego i francuskiego prawa pracy”, Paryż 7-8 kwietnia 2022 r.

³⁵⁴ M. Matczak, *Kompetencja...*, s. 417.

³⁵⁵ A. Musiała, *Prawo pracy: czyje...*, s. 158.

Co istotne, zupełnie odmienny jest cel korzystania z kompetencji prywatnoprawnej i administracyjnej, co stanowi o jakościowej odmienności tych instytucji. W przypadku tej pierwszej kompetencja wykonywana jest w szeroko pojętym prywatnym interesie uprawnionego, w celu osiągnięcia stanu prawnego, który z jakichś względów jest dla niego korzystny lub pożądanym. Z okolicznością tą wiąże się także zakres swobody w korzystaniu z przyznanej kompetencji, w tym znaczeniu, że korzystanie z przyznanej kompetencji nie jest dla podmiotu uprawnionego obowiązkowe³⁵⁶. Zupełnie inaczej pod tym względem wygląda więc wykonywanie kompetencji administracyjnej. Ta bowiem nigdy nie jest wykonywana w interesie organu, a cel jej wykonywania wyznacza dobro wspólne³⁵⁷, co wiąże się z obowiązkiem korzystania przez organ z przyznanej mu kompetencji administracyjnej. Koresponduje to z politycznym (wspólnotowym) charakterem władzy, która wykonywana jest dla dobra wspólnoty, od której pochodzi (oczywiście z poszanowaniem praw i wolności jednostek, co gwarantowane jest przez przysługujące im publiczne prawa podmiotowe, do których respektowania zobowiązane są organy wykonujące władzę) i wskazuje na służebną wobec tej wspólnoty rolę samej administracji³⁵⁸.

4.3. Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania na temat koncepcji władztwa prywatnoprawnego, wyrażam przekonanie, że na gruncie polskiego prawa nie można jednak mówić o prawnej instytucji władzy prywatnej. Pozostaje także z wątpliwością, co do tego, czy w stosunkach horyzontalnych można mówić o wykonywaniu jakiegokolwiek władzy w rozumieniu prawnym. Kwestia ta, na co starała się wskazać w toku rozważań, jest bowiem zastrzeżona dla prawa publicznego, a więc występować może wyłącznie w stosunkach wertykalnych, co stanowi gwarancję poszanowania publicznych praw podmiotowych osób uprawnionych.

³⁵⁶ M. Matczak, *Kompetencja...*, s. 467.

³⁵⁷ Poprzez powiązanie z zadaniem publicznym, którego zasadniczym celem jest właśnie realizacja działań nakierowanych na realizację dobra wspólnego, por. J. Dobkowski, *Kompetencja administracyjna*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea”, 1/2008, s. 111.

³⁵⁸ Por. etymologia słowa administracja; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 28.

Rozdział III: Władza rodzicielska jako przejaw władzy publicznej

Władza rodzicielska to prawdopodobnie pierwszy przykład władzy, z jakim spotyka się większość osób. Jest to także jedna z najważniejszych instytucji regulujących życie społeczne. Władza rodzicielska odpowiada na naturalną konieczność zabezpieczenia i zaopiekowania się każdym człowiekiem na początkowym etapie jego życia, a także spełnia podstawowe zadanie z zakresie wychowania, socjalizacji i przygotowania każdej osoby na jej dalsze życie w społeczeństwie oraz w ramach wspólnot, które będzie w przyszłości tworzyć.

Polski prawodawca, podobnie jak ma to miejsce w przypadku pozostałych krajów europejskich, przyjął, że komórką społeczną, w ramach której realizowana ma być władza rodzicielska jest najbliższa rodzina. Przysługuje więc ona, w typowych przypadkach, rodzicom dziecka. Rozwiązanie to ma gwarantować najlepsze możliwe warunki rozwoju psychofizycznego dzieci, co przyczynia się do ukształtowania ich na dobrych, odpowiedzialnych dorosłych.

Władza rodzicielska jest też przedmiotem zainteresowania wielu dziedzin – m.in. pedagogiki, psychologii, filozofii, socjologii, kognitywistyki, czy nawet medycyny. Zagadnienia dotyczące władzy rodzicielskiej wydają się także budzić szerokie zainteresowanie opinii publicznej. Wynika to prawdopodobnie z silnych, emocjonalnych skojarzeń, jakie niemal każdy człowiek posiada w stosunku do tej prawnej instytucji – czy to jako osoba wykonująca władzę rodzicielską, czy jej podległa. Wydaje się więc, że z tego względu proponowanie odmiennych od powszechnie przyjmowanych modeli i rozwiązań w obszarze władzy rodzicielskiej może spotykać się z dużym oporem ze strony odbiorców. Niemniej, uważam, że dyskusja nad charakterem władzy rodzicielskiej w polskim prawie wciąż jest potrzebna, tym bardziej, że powodem takiego oporu wobec alternatywnych spojrzeń mogą być bardzo często nie tyle przesłanki merytoryczne dotyczące proponowanej argumentacji, co silne, emocjonalne konotacje związane z omawianą instytucją.

W niniejszym rozdziale podejmę próbę przedstawienia władzy rodzicielskiej jako przejawu wykonywania władzy publicznej, w rozumieniu, o którym mowa w dwóch poprzednich rozdziałach. W tym celu w pierwszej kolejności dokonam analizy przepisów Konstytucji, a następnie zweryfikuję, że czy władza rodzicielska spełnia przesłanki, aby nazwać ją władztwem administracyjnym i czy rodzice ją sprawujących spełniają test organu administrującego.

Powyżej zarysowane rozważania pozwolą mi także odpowiedzieć na pytanie postawione we wcześniejszym toku wywodu, tj. czy pojęcie „władza rodzicielska” pochodzi wyłącznie z istniejącej tradycji prawodawczej i w rzeczywistości odnosi się do wykonywania władzy publicznej, czy też, podobnie jak ma to miejsce w przypadku władzy kościelnej, świadczy o autonomicznym charakterze tej instytucji w stosunku do władzy, o której mowa w art. 4 Konstytucji RP.

W tym miejscu pragnę także podkreślić, że niniejszy rozdział nie ma na celu opisu instytucji władzy rodzicielskiej, ani też podsumowania dotychczasowego dorobku doktryny prawniczej w tym zakresie. Osoby zainteresowane tym tematem odsyłam do szeregu znakomitych publikacji dotyczących zagadnienia³⁵⁹. Moje opracowanie dotyczy wyłącznie kwestii modelowych i ma na celu opis władzy rodzicielskiej z perspektywy władzy publicznej.

1. Charakter prawny władzy rodzicielskiej w polskiej doktrynie prawa

Charakter prawny instytucji władzy rodzicielskiej unormowanej przez przepisy Kodeksu rodzinnego i opiekuńczego³⁶⁰ jest kwestią, w której doktryna prawa rodzinnego nie wypracowała jednolitego stanowiska. Główną przyczyną takiego stanu rzeczy jest treść art. 95 § 1 k.r.o., który stanowi, że władza rodzicielska obejmuje „obowiązek i prawo rodziców”. Konglomerat tych dwóch sytuacji prawnych – bycia zobowiązanym i bycia uprawnionym jednocześnie i w stosunku do tego samego przedmiotu zdaje się więc nastroczać trudności co do oceny stosunku prawnego, w jakim pozostają ze sobą dziecko oraz rodzic wykonujący wobec niego władzę rodzicielską.

Wydaje się, że największa grupa badaczy uznaje, iż władza rodzicielska stanowi prywatne prawo podmiotowe rodziców, którego wykonanie wynika z woli podmiotu uprawnionego. Przykładowo K. Jagielski uważa, że władza rodzicielska jest „prawem podmiotowym przyznanym rodzicom dla dobra dziecka i w interesie społeczeństwa, polegającym na możliwości a zarazem powinności roztoczenia nad dzieckiem pieczy, w

³⁵⁹ Tytułem przykładu można wskazać następujące pozycje: H. Haak, *Władza rodzicielska: komentarz*, Toruń 1995; K. Gromek, *Władza rodzicielska: komentarz*, Warszawa 2008; T. Sokołowski, *Władza rodzicielska nad dorastającym dzieckiem*, Poznań 1987; A. Bodnar, et. al., *Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem: komentarz*, Warszawa 2019; J. Ignaczewski, *Pochodzenie dziecka i władza rodzicielska po nowelizacji: art. 619-1136 KRO: komentarz*, Warszawa 2009; W. Stojanowska, *Władza rodzicielska*, Warszawa 1988.

³⁶⁰Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359), dalej jako k.r.o.

szczegółności kierowania nim, wychowywania i reprezentowania go oraz zarządzania jego majątkiem³⁶¹". Za uznaniem władzy rodzicielskiej za prawo podmiotowe rodziców wypowiadają się A. Wolter³⁶², B. Walaszek³⁶³, J. Sauk³⁶⁴, A. K. Bieliński i M. Pannert³⁶⁵, czy M. Smyczyński³⁶⁶.

Z drugiej strony, część autorów inaczej rozkłada akcenty i podkreśla, że elementem dominującym władzy rodzicielskiej są obowiązki rodziców. Tak na przykład B. Dobrzański twierdzi, że „władza rodzicielska to przede wszystkim obowiązek wykonywany dla dobra dziecka i zgodnie z interesem społecznym (art. 95 § 3), a nie tylko prawo, które mogłoby być wykonywane przez rodziców w sposób podyktowany pobudkami egoistycznymi³⁶⁷". Podobne poglądy podziela także m. in. S. Grzybowski³⁶⁸.

Od dychotomicznego podziału na zwolenników koncepcji prawa podmiotowego i zwolenników koncepcji obowiązku ucieka bardzo oryginalna i innowacyjna w mojej ocenie teoria zaprezentowana przez T. Sokołowskiego³⁶⁹. Badacz ten widzi władzę rodzicielską jako stosunek prawny o złożonym charakterze³⁷⁰. W jego ramach wskazuje on na istnienie trzech stosunków o odmiennym charakterze: (i) stosunku administracyjnoprawnego pomiędzy rodzicami a państwem, przejawiającego się w obowiązku rodziców takiego wykonywania władzy rodzicielskiej, aby nie wystąpiło zagrożenie interesu dziecka; (ii) istniejącego wobec osób trzecich stosunku cywilnoprawnego przejawiającego się prawem podmiotowym rodziców do wykonywania pieczy nad osobą i majątkiem dziecka oraz jego reprezentacji; (iii) istniejącego względem dziecka stosunku rodzinnoprawnego przejawiającego się swoistym władztwem rodziców nad zobowiązanym do posłuszeństwa dzieckiem³⁷¹.

³⁶¹ K. Jagielski, *Istota i treść władzy rodzicielskiej*, „Studia Cywilistyczne”, III/1963, s. 103.

³⁶² A. Wolter, J. Ignatowicz, K. Stefaniuk, *Prawo cywilne – zarys części ogólnej*, Warszawa 2001, s. 137-139.

³⁶³ B. Walaszek, *Zarys prawa rodzinnego i opiekuńczego*, Warszawa 1971, s. 169.

³⁶⁴ J. Sauk, *Granice obowiązków i praw rodziców wobec dzieci i społeczeństwa*, Toruń 1967, s. 150.

³⁶⁵ A. K. Bieliński, M. Pannert, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2019, s. 224.

³⁶⁶ T. Smyczyński, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2018, s. 252.

³⁶⁷ B. Dobrzański, *Art. 95 k.r.o.* (w:) B. Dobrzański, J. Ignatowicz (red.), *Komentarz do k.r.o.*, Warszawa 1975, s. 658.

³⁶⁸ S. Grzybowski, *Prawo rodzinne*, Warszawa 1980, s. 188.

³⁶⁹ T. Sokołowski, *Charakter prawny władzy rodzicielskiej*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, 3/1982, s. 123-134; T. Sokołowski, *Władza rodzicielska nad dorastającym dzieckiem*, Poznań 1987, s. 46-48; T. Sokołowski, *Prawo rodzinne. Zarys wykładu*, Poznań 2013, s. 146. Podobne poglądy na charakter władzy rodzicielskiej zdaje się przyjmować także M. Andrzejewski (źródło: M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2014, s. 144).

³⁷⁰ T. Sokołowski, *Charakter prawny...*, s. 126.

³⁷¹ Tamże, s. 133.

Pierwszy ze wspomnianych stosunków prawnych dotyczy ciężących na rodzicach względem państwa obowiązków określonego zachowania wobec dziecka, które z kolei jest odbiorcą tych zachowań. Zdaniem Autora, brak realizacji odpowiednich obowiązków przez rodzica zagraża dobru dziecka i uzasadnia ingerencję sądu opiekuńczego, a także zastosowanie odpowiednich, przewidzianych prawem sankcji, i to bez względu na skutek jaki rodzice zamierzali osiągnąć swoim działaniem. Jak pisze T. Sokołowski „Dla określenia charakteru prawnego tego stosunku istotne znaczenie ma oprócz nierównorzędności stron (rodziców oraz sądu opiekuńczego – dopisek PN) także struktura organów zabezpieczających realizację obowiązku rodziców. Centralnym ogniwem tego systemu jest sąd opiekuńczy wyposażony w szereg organów pomocniczych. Sądowi temu podporządkowane są w pewnym wycinku swojej działalności określone instytucje państwowe. W szczególności dotyczy to szkół i innych placówek oświatowo-wychowawczych oraz milicji (obecnie oczywiście Policji – dopisek PN) i jednostek służby zdrowia. Art. 572 § 2 k.p.c. wyraża normę nakazującą tym (oraz innym) podmiotom sygnalizowanie sądowi opiekuńczemu o wszelkich zauważonych nieprawidłowościach w zakresie wykonywanej władzy rodzicielskiej. Sąd opiekuńczy koordynując działalność tych instytucji działa w tym zakresie jak organ administracji państwowej³⁷²”. Badacz zauważa przy tym, że orzekając o ograniczeniu, zawieszeniu albo pozbawieniu władzy rodzicielskiej sąd opiekuńczy wymierza rodzicom sankcję o charakterze administracyjnoprawnym³⁷³.

Drugi z wymienionych stosunków sprowadza się do cywilnoprawnej normy prawnej skierowanej do osób trzecich, zobowiązującej do nienaruszania sfery zachowań rodziców sprowadzającej się do wykonywania przez nich władzy rodzicielskiej. W tym znaczeniu jest to, zdaniem Autora, również prawo podmiotowe przysługujące rodzicom. Jak jednak podkreśla T. Sokołowski, nie można zgodzić się z tezą, aby owo prywatne prawo podmiotowe przysługiwało rodzicom również wobec dzieci poddanych władzy rodzicielskiej, ponieważ w takiej sytuacji brak równorzędności stron oraz podporządkowanie dziecka rodzicowi wyklucza cywilnoprawny charakter ich stosunku³⁷⁴.

Powyższe stwierdzenie dało podstawę do wyróżnienia trzeciego, niezwykle ciekawego typu stosunku prawnego mieszczącego się w ramach wykonywania władzy rodzicielskiej. W tym kontekście Autor zwraca uwagę na wynikający z przepisów prawa (art. 95 § 2 k.r.o.)

³⁷² Tamże, s. 128.

³⁷³ Tamże, s. 127-129.

³⁷⁴ Tamże, s. 131.

obowiązek posłuszeństwa skierowany do dziecka poddanego władzy rodzicielskiej. Dalej zauważa on, że „norma nakazująca dzieciom posłuszeństwo jest w zasadzie normą przyznającą rodzicom określone kompetencje. Rodzice są bowiem władni stanowić wiążące dziecko dyrektywy postępowania normujące całokształt jego działalności życiowej³⁷⁵”. Pozycja rodziców względem dziecka posiada więc bezsprzecznie elementy władcze, i stąd w ustawodawstwie nazywana jest „władzą”³⁷⁶. Autor dostrzega więc nieprywatne elementy stosunku istniejącego między rodzicami a dziećmi, wobec których wykonują oni władzę rodzicielską, które wykluczają istnienie typowego, horyzontalnego stosunku. Nie nazywa on jednak stosunku tego administracyjnoprawnym, ponieważ, jak pisze, „trudno przyjąć, że rodzice działają jako organ państwa”. T. Sokołowski nazywa więc ten typ stosunku prawnego stosunkiem prawnorodzinnym, a więc stosunkiem prywatnoprawnym, w którym występują elementy publiczne³⁷⁷.

Podsumowując przedstawiony powyżej skrótowo dorobek dotychczasowej doktryny w zakresie charakteru prawnego władzy rodzicielskiej w polskim prawie, można zwrócić uwagę, jak ogromny problem interpretacyjny stanowi koniunkcja użyta w art. 95 § 1 k.r.o. (wykonywanie władzy rodzicielskiej jako obowiązek i prawo). Biorąc pod uwagę, że badania dokonywane były w przeważającej większości z perspektywy cywilnoprawnej, trudności te nie powinny zresztą dziwić. Konstrukcja uprawnienia będącego jednocześnie obowiązkiem zdaje się bowiem *prima facie* sprzeczna z zasadami tej gałęzi prawa, w szczególności z zasadą autonomii woli. Z tej perspektywy nie dziwią też pojawiające się w literaturze przedmiotu postulaty o zmianę nazwy instytucji władzy rodzicielskiej³⁷⁸. Dobrym podsumowaniem tych postulatów jest zdanie J. Strzebinczyka: „Cóż to bowiem za władza nad dzieckiem, skoro polega ona w istocie na obowiązku sprawowania pieczy nad nim³⁷⁹”.

Problemy oraz wątpliwości, które pojawiają się z doktrynie, a które zaznaczyłam powyżej można jednak łatwo wyjaśnić, przyjmując odmienną perspektywę badawczą. W nauce prawa administracyjnego konglomerat prawa i obowiązku działania jest sytuacją typową i wyznacza zakres normy kompetencyjnej. W przeciwieństwie do uprawnień w

³⁷⁵ Tamże, s. 131.

³⁷⁶ Tamże, s. 131.

³⁷⁷ Tamże, s. 132.

³⁷⁸ J. Ignatowicz, M. Naza, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2000, s. 306-307; J. Strzebinczyk, *Władza rodzicielska* (w:) T. Smoczyński (red.), *System Prawa Prywatnego. T. 12. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2011, s. 242; M. Stępień, *Istota władzy rodzicielskiej*, Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne, 27/2019, s. 64.

³⁷⁹ J. Strzebinczyk, *Władza rodzicielska ...*, s. 242.

prawie cywilnym, kompetencja administracyjna nie służy jednak realizacji praw i wolności uprawnionego, a podmiotu poddanego działaniu uprawnionego z kompetencji. Perspektywa ta wyjaśnia również znakomicie wyżej wskazaną wątpliwość wyrażoną przez J. Strzebinczyka – władza wykonywana w ramach kompetencji publicznoprawnej jest wykonywana obligatoryjnie i realizowana jest w interesie osób poddanych władzy. Z tej perspektywy przyjęcie optyki publicznoprawnej w ocenie władzy rodzicielskiej wydaje się więc jak najbardziej uzasadnione. Władza w istocie i w pierwszej kolejności ogranicza i wiąże bowiem podmiot ją wykonujący.

Można się więc zastanawiać, dlaczego T. Sokołowski, który niewątpliwie dostrzegł tę publicznoprawną perspektywę przy dokonywanej przez siebie analizie władzy rodzicielskiej zatrzymał się jakby „w pół drogi” stwierdzając, że wprawdzie stosunek pomiędzy rodzicem a dzieckiem poddanym władzy rodzicielskiej charakteryzuje się brakiem równorzędności stron³⁸⁰, wprawdzie wykonywany jest w interesie dziecka³⁸¹, wprawdzie nadrzędnym podmiotem zainteresowanym prawidłowym wykonywaniem władzy rodzicielskiej jest państwo³⁸², wreszcie stosunek ten nie ma cywilnoprawnego charakteru³⁸³, ale jednak nie można nazwać go stosunkiem administracyjnoprawnym, ani nawet publicznoprawnym³⁸⁴ i zamiast tego, Autor zaproponował włączenie go do specyficznej kategorii stosunków prywatnoprawnych, jakimi są stosunki prawnorodzinne³⁸⁵.

Otóż wydaje się, że tez postawionych przez Sokołowskiego nie można analizować w oderwaniu od okresu, w którym powstawały. Mowa bowiem o wczesnych latach osiemdziesiątych XX wieku, kiedy to w doktrynie prawa administracyjnego praktycznie nie istniała koncepcja publicznych praw podmiotowych, a z pewnością nie była ona przychylnie traktowana przez ówczesne władze, która negowała istnienie roszczeń obywatela w stosunku do władzy publicznej³⁸⁶. Co więcej, inny też był charakter Konstytucji PRL³⁸⁷ w porównaniu do Konstytucji RP z 1997 roku. Ta pierwsza formułowała wprawdzie pewien katalog praw człowieka i obywatela, ale obowiązywała jedynie w sferze deklaracji, a nie realnych gwarancji zabezpieczenia praw i wolności człowieka w starciu z władzą publiczną.

³⁸⁰ T. Sokołowski, *Charakter prawny...*, s. 131.

³⁸¹ Tamże, s. 131-132.

³⁸² Tamże, s. 132.

³⁸³ Tamże, s. 132.

³⁸⁴ Tamże, s. 132.

³⁸⁵ Tamże, s. 132.

³⁸⁶ Por. A. Wróbel, *Prawo podmiotowe...*, s. 350 i powołana tam literatura; A. Musiała, *Prawo podmiotowe...*, s. 69-70.

³⁸⁷ Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 7, poz. 36).

Sokołowski zdecydował się więc na sformułowanie teorii, w której stosunek między rodzicami a dziećmi na charakter prywatnoprawny, a źródłem roszczeń i gwarancji dla dziecka poddanego władzy rodzicielskiej są jego dobra osobiste wynikające z art. 23 i 24 kodeksu cywilnego³⁸⁸.

Można więc stwierdzić, że teza opracowana przez T. Sokołowskiego w ówczesnych warunkach była rozwiązaniem dobrym, ponieważ dawała podstawę dla zabezpieczenia praw i wolności dziecka poprzez odwołanie do jego dóbr osobistych. Przeciwnie podejście, a więc stwierdzenie, że wykonywanie władzy rodzicielskiej jest w istocie wykonywaniem władzy publicznej, pozostawiałaby wtedy dziecko niemalże bezbronnym w obliczu podejmowanych rozstrzygnięć władzy rodzicielskiej.

Uważam jednocześnie, że pod rządami nowej ustawy zasadniczej, mając na uwadze najnowszy rozwój doktryny prawa administracyjnego, w szczególności w zakresie publicznych praw podmiotowych przysługujących jednostkom w stosunku do państwa, warto powrócić do tez T. Sokołowskiego i spróbować rozwinąć je w tych nowych uwarunkowaniach systemu prawnego poprzez weryfikację tezy o publicznoprawnym charakterze władzy rodzicielskiej, co niniejszym zamierzam uczynić.

2. Władza rodzicielska w Konstytucji RP

Kwestia wykonywania władzy rodzicielskiej przez rodziców znajduje swoje zakorzenienie w przepisach Konstytucji RP. W tym miejscu chciałam więc odnieść się do kilku podstawowych kwestii związanych z konstytucyjnym unormowaniem tej instytucji. Rozważaniom poddam przede wszystkim art. 48 ust. 1, powiązany z nim art. 53 ust. 3, a także art. 72 Konstytucji RP.

2.1. Władza rodzicielska a wychowanie

W art. 48 ust. 1 ustrojodawca wskazał na prawo rodziców do wychowania dzieci zgodnie z własnymi przekonaniem, z uwzględnieniem stopnia dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonań. Ze względu na podjęty przeze mnie

³⁸⁸ Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740), dalej jako „k.c.”; por. T. Sokołowski, *Charakter prawny...*, s. 129.

temat należy więc określić relację, jaka zachodzi między wskazanym w ww. przepisie konstytucyjnym pojęciem „wychowania” a wynikającym z k.r.o. pojęciem „władzy rodzicielskiej”. W pierwszej kolejności należy więc stwierdzić, że Konstytucja nie definiuje pojęcia wychowania. Definicja tego pojęcia pojawia się jednak w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, który określił wychowanie jako „zaszczepianie i umacnianie w dziecku określonego światopoglądu, przekonań, systemu wartości, jak i zasad obyczajowych, moralnych i etycznych³⁸⁹”. Definicja zaproponowana przez TK jest więc w zasadzie zbieżna w powszechnie przyjmowanym rozumieniu pojęcia wychowania. W literaturze przedmiotu³⁹⁰ oraz orzecznictwie TK³⁹¹ podkreśla się ponadto, że wychowanie jest elementem szerszej kategorii, jaką są prawa rodzicielskie. Tych zaś nie można jednoznacznie utożsamiać z pojęciem władzy rodzicielskiej pojawiającym się w k.r.o.³⁹².

Podobnie jak w przypadku „wychowania”, pojęcie władzy rodzicielskiej również nie posiada swojej definicji legalnej. Rozumienie tego pojęcia można oprzeć na dorobku doktryny prawa rodzinnego, co może jednak okazać się przydatne w określeniu relacji pomiędzy pojęciem władzy rodzicielskiej a zaznaczonym w Konstytucji wychowaniem. Według najpopularniejszej systematyki władza rodzicielska składa się z trzech podstawowych atrybutów: (i) pieczy nad osobą dziecka, (ii) pieczy nad majątkiem dziecka, a także (iii) reprezentacji³⁹³. Najbardziej interesującym i jednocześnie najbardziej złożonym jest pierwszy z wymienionych atrybutów – piecza nad osobą dziecka. Wskazuje się bowiem, że na aspekt ten składają się dwa elementy – kierowanie osobą dziecka oraz jego wychowanie³⁹⁴, co wynika z treści art. 96 § 1 zd. 1 k.r.o. W ramach wychowania dziecka rodzice powinni w szczególności kształtować postawy emocjonalne dziecka (jego uczuciowość, wrażliwość, poczucie godności), formować światopogląd oraz system wartości dziecka, rozwijać predyspozycje i umiejętności dziecka, zaznajamiać je z treścią prawa i zasad współżycia społecznego, wyrabiać poczucie obowiązku i zdyscyplinowanie dziecka, czy kształtować jego

³⁸⁹ Por. wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08. TK posłużył się definicją sformułowaną przez P. Sarneckiego (źródło: P. Sarnecki, *Art. 48 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Komentarz do Konstytucji RP. T. 2*, Warszawa 2016, s. 255).

³⁹⁰ W. Borysiak, *Art. 48 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1196.

³⁹¹ Por. wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02.

³⁹² Wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 5/12; W. Borysiak, *Art. 48 Konstytucji RP...*, s. 1197; wypowiedź J. Gwiżdżiaz 10 marca 1997 r., Biul. KKZN 1997, Nr 44, s. 67; wypowiedź M. Łopatkowej 10 marca 1997 r., Biul. KKZN 1997, Nr 44, s. 66–67.

³⁹³ T. Sokołowski, *Prawo rodzinne...*, s. 149; J. M. Łukasiewicz, *Władza rodzicielska* (w:) J. M. Łukasiewicz, R. Łukasiewicz, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2021, s. 310 i n.; K. Bieliński, M. Pannert, *Prawo rodzinne...*, s. 226 i n.; T. Smyczyński, *Prawo rodzinne...*, s. 259 i n.

³⁹⁴ Niektórzy badacze wyróżniają więcej elementów, choć te dwa, czyli kierowanie osobą dziecka oraz jego wychowanie są zasadnicze.

samodzielność³⁹⁵. Poprzez kierowane dzieckiem rodzice powinni zaś w szczególności: określać miejsce jego pobytu, powierzać tymczasową pieczę nad dzieckiem innym osobom (np. dziadkom dziecka, czy innym krewnym), regulować tryb i styl życia dziecka, nadzorować jego postępowanie, decydować o uczestnictwie przez dziecko w różnych środowiskach pozarodzinnych (np. zajęciach dodatkowych, czy spotkaniach grup rówieśniczych), podejmować decyzje w zakresie edukacji dziecka, dokonywać doboru i kontroli informacji pozyskiwanych przez dziecko, czy decydować o jego wypoczynku, np. wakacyjnym³⁹⁶.

Zakresy elementów wychowania i kierowania dzieckiem nie są całkowicie rozłączne. Można bowiem wskazać sytuacje, które można zaliczyć zarówno do jednego, jaki i drugiego ze wskazanych elementów pieczy nad osobą dziecka. Bodaj najczytelniejszym przykładem takiej decyzji rodziców jest zapisanie dziecka na lekcje religii. Jest to bezspornie element wychowania, ponieważ w wyniku takich lekcji kształtowany będzie światopogląd, system wartości i wrażliwość dziecka w duchu danego wyznania, a jednocześnie jest to przykład kierowania osobą dziecka, ponieważ na skutek takiej decyzji rodzice dysponują czasem dziecka, określają krąg osób, z którymi będzie się ono spotykać (nauczyciel, współuczestnicy zajęć), a także tworzą po stronie dziecka konkretne zobowiązanie – obowiązek obecności na lekcjach oraz nauki i przygotowania do zajęć.

Pozostałe atrybuty władzy rodzicielskiej – piecza nad majątkiem dziecka oraz reprezentacja polegają odpowiednio na zarządzie majątkiem dziecka, dysponowaniu dochodem z tego majątku oraz rozliczeniu z zarządu³⁹⁷, a w zakresie reprezentacji – dokonywaniu czynności prawnych oraz procesowych (chodzi więc o reprezentację w rozumieniu kodeksu cywilnego oraz kodeksu postępowania cywilnego³⁹⁸).

Jednocześnie wydaje się, że znaczenie pojęcia wychowania stanowiącego element pieczy nad osobą dziecka sprawowanej w ramach władzy rodzicielskiej w rozumieniu k.r.o. jest tożsame z pojęciem wychowania występującym w art. 48 ust. 1 Konstytucji i zdefiniowanym przez TK. W zakresie tym rodzice mogą więc podejmować decyzje zgodnie ze swoimi przekonaniem (oczywiście uwzględniając stopień dojrzałości dziecka, a także wolność jego sumienia i wyznania oraz jego przekonania, co jest konsekwencją

³⁹⁵ T. Sokołowski, *Prawo rodzinne...*, s. 150.

³⁹⁶ Tamże, s. 150-151.

³⁹⁷ Tamże, s. 151.

³⁹⁸ Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805), dalej jako „k.p.c.”.

niezaprzeczalnej podmiotowości dziecka). To prawo rodziców zostało dodatkowo doprecyzowane w treści art. 53 ust. 3 Konstytucji, który zdaje nie wprowadzać nowych rozstrzygnięć normatywnych, a jedynie akcentować szczególną gwarancję w zakresie wolności sumienia i religii. Powyższe jest zresztą konsekwencją ustanowionej w art. 25 ust. 2 Konstytucji zasady bezstronności władz publicznych w sprawach przekonań religijnych, światopoglądowych i filozoficznych.

W demokratycznym państwie prawnym nie może być bowiem mowy o wyznaczaniu jakiegokolwiek hierarchii światopoglądów, czy systemów wartości. Władze publiczne muszą uznawać konieczność rozwoju pluralistycznego społeczeństwa, niezbędną dla rozwoju demokracji liberalnej. Art. 48 ust. 1 Konstytucji stanowi więc gwarancję wolności od dowolnej ingerencji władz państwowych w zakres wychowywania dzieci przez rodziców zgodnie z ich przekonaniami. Stanowi to bowiem gwarant rozwoju zdrowego, pluralistycznego społeczeństwa wolnego od indoktrynacji młodego pokolenia.

Powyższe nie oznacza jednak, że wolność rodziców od ingerencji władz publicznych w sferę wychowania dzieci zgodnie z ich przekonaniami nie może podlegać ograniczeniu. Jak bowiem podkreśla się w orzecznictwie TK³⁹⁹, prawo rodziców, o którym mowa w art. 48 ust. 1 Konstytucji stanowi ich prawo podmiotowe, a w zakresie wychowania dziecka państwo i jego instytucje zobowiązane są udzielać subsydiarnej pomocy rodzicom sprawującym opiekę nad dziećmi⁴⁰⁰. Jednocześnie w zakresie wychowywania dzieci zgodnie ze swoimi przekonaniami rodzice powinni być wolni od nieuzasadnionej ingerencji władz państwowych. O uprawnieniach rodziców wynikających z art. 48 ust. 1 Konstytucji można więc zatem mówić także jako o wolności konstytucyjnej⁴⁰¹. Trzeba jednak podkreślić, że również dziecku przysługuje wynikające z Konstytucji prawo podmiotowe do otrzymania dobrego, moralnego wychowania. Jak bowiem pisze P. Sarnecki „niewątpliwie można tu (na bazie art. 48 ust. 1 Konstytucji – dopisek PN) konstruować pewne roszczenie każdego dziecka do tego, <<aby było wychowywane>>. Nie sposób nie widzieć tej kwestii również jako elementu powszechnego obowiązku obywatelskiego z art. 82 (obowiązkiem obywatela polskiego jest wierność Rzeczypospolitej Polskiej oraz troska o dobro wspólne – dopisek PN). Każde dziecko powinno być tak wychowywane, aby mogło znaleźć swe miejsce w społeczeństwie polskim, rządzącym się tą konstytucją. Innej wizji wychowawczej zakładać nie

³⁹⁹ Wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10; wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 5/12.

⁴⁰⁰ Por. W. Borysiak, *Art. 48 Konstytucji RP...*, s. 1194.

⁴⁰¹ Por. Tamże, s. 1197.

sposób. Artykuł 72 ust. 3, w podobnym kontekście, posługuje się zwrotem <<osób odpowiedzialnych za dziecko>>; nie można nie zaliczyć do desygnatów tego określenia w pierwszej kolejności rodziców. Skoro są oni odpowiedzialnymi za dziecko, nie można nie widzieć ciążących na nich w tym względzie pewnych obowiązków. Wynikające z tego wszystkiego powinności dla podmiotów wychowujących są oczywiste. Nie są to wyłącznie obowiązki o charakterze moralnym i etycznym, choć oczywiście także. Wyrażone w art. 72 ust. 1 oraz w art. 48 (ust. 2) sankcje dają podstawy do traktowania ich również jako obowiązków konstytucyjnych. Wszystko to otwiera oczywiście drogę do stosownych dalszych przepisów ustawowych⁴⁰². W sytuacji więc, gdy rodzice dziecka korzystają ze swych praw wynikających z art. 48 ust. 1 Konstytucji w sposób godzący w prawo dziecka do otrzymania dobrego, moralnego wychowania, na przykład wychowując je w duchu faszystowskim, nazistowskim, komunistycznym, czy wpajając mu nienawiść rasową, narodową lub skrajną mizoginię, a więc wychowują je w zasadzie w sposób sprzeczny z dobrem dziecka, władze państwowe powinny interweniować, tym bardziej, że takie działanie rodziców sprzeczne jest z wiążącymi ich przepisami rangi ustawowej (np. art. 95 § 3 k.r.o., art. 96 § 1 k.r.o.)⁴⁰³.

Biorąc więc pod uwagę powyższe, można stwierdzić, że wolność z art. 48 ust. 1 Konstytucji przysługuje rodzicom tylko w jednym elemencie wykonywania władzy rodzicielskiej – wychowaniu, a pozostałe elementy władzy rodzicielskiej nie są objęte jej treścią. Wracając jeszcze raz do elementów pieczy nad osobą dziecka będącej atrybutem władzy rodzicielskiej można więc stwierdzić, że na pieczę tę składa się wychowanie oraz kierowanie czyli władza *sensu stricto*. Jak bowiem wynika z rozważań pierwszego rozdziału, w języku naturalnym „kierowanie” jest pojęciem synonimicznym do „wykonywania władzy”. Nie ma przy tym podstaw do przypuszczania, że doktryna prawa rodzinnego oraz ustawodawca w art. 96 § 1 zd. 1 użył tego słowa w znaczeniu innym niż językowe. Z uwagi więc na przedmiot niniejszej dysertacji, w obszarze moich zainteresowań znajdzie się wyłącznie ta władza *sensu stricto* wykonywania w ramach władzy rodzicielskiej.

⁴⁰² P. Sarnecki, *Art. 48 Konstytucji RP...*, s. 256; odmiennie: W. Borysiak, *Art. 48 Konstytucji RP...*, s. 1199.

⁴⁰³ B. Banaszak, *Art. 48 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 300; odmiennie: W. Borysiak, *Art. 48 Konstytucji RP...*, s. 1203; P. Sarnecki, *Art. 48 Konstytucji RP...*, s. 256.

2.2. Konstytucyjne uwarunkowania wykonywania władzy rodzicielskiej

Należy więc stwierdzić, że rozważania nad treścią art. 48. Ust. 1 Konstytucji nie falsyfikują tezy, jakoby władza rodzicielska, w jej części dotyczącej kierowania osobą dziecka, była w istocie wykonywaniem władzy w imieniu państwa (oczywiście do potwierdzenia tej tezy konieczne są dalsze rozważania). Z pewnością wiele osób będzie argumentować, że kierowanie osobą dziecka przez jego rodziców jest okolicznością niejako przyrodzoną, wynikającą z praw natury. Ku takim stwierdzeniom zdaje się przychylić również TK⁴⁰⁴. Nie zaprzecza to jednak stwierdzeniu, że taki stan rzeczy jest sankcjonowany przez państwo i korzysta z jego autorytetu.

Biorąc przy tym pod uwagę, że dziecko, w stopniu takim samym jak inni ludzie jest podmiotem praw i wolności konstytucyjnych⁴⁰⁵, wydaje się trudne ze względów aksjologicznych, aby zgodzić się, żeby inna osoba w imieniu własnym, z tytułu tylko i wyłącznie urodzenia sprawowała nad nią władzę i to w każdym w zasadzie aspekcie jej życia (co dobitnie widać zwłaszcza w przypadku młodszych dzieci). Wydaje się więc konieczne, aby znaleźć autorytet państwa w istnieniu tego typu relacji, tym bardziej, że art. 72 ust. 1 Konstytucji wprost stanowi o obowiązku ochrony praw dziecka przez władze publiczne. To państwo jawi się więc jako podmiot zobowiązany do ochrony praw każdego dziecka, a można nawet powiedzieć – pierwotnie zobowiązany, ponieważ w przypadku dzieci pozbawionych opieki ze strony rodziców, obowiązek jej zapewnienia ciąży na państwie (art. 72 ust. 2 Konstytucji). Państwo wydaje się więc podmiotem zobowiązanym pierwotnie i nieodwołalnie, w przeciwieństwie do rodziców dziecka, którzy, nawet wbrew normom etycznym i molarnym, mogą legalnie wyrzec się pieczy nad osobą dziecka.

Jednocześnie z przepisów Konstytucji RP wynika zasada priorytetu rodziców w sprawowaniu opieki nad dzieckiem. Stwierdzenie to nie stoi jednak w sprzeczności z tezą o pierwotnym zobowiązaniu państwa do opieki nad dzieckiem. Zasada priorytetu rodziców w sprawowaniu opieki nad dzieckiem jest bowiem konsekwencją zobowiązania władz publicznych do ochrony praw dziecka. Każde dziecko ma prawo do wychowania w rodzinie⁴⁰⁶. Konsekwencją takiego prawa jest więc obowiązek takiego ukształtowania relacji

⁴⁰⁴ Por. wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10; wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 5/12.

⁴⁰⁵ W. Borysiak, *Art. 72 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1659; B. Banaszak, *Art. 72 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 429.

⁴⁰⁶ W. Borysiak, *Art. 72 Konstytucji RP...*, s. ..., s. 1661.

społecznych, aby to prawa realizować. Najpełniej zasada dobra dziecka może być realizowana właśnie poprzez zapewnienie mu możliwości wychowania w rodzinie, w tym przede wszystkim w rodzinie naturalnej⁴⁰⁷. Nie oznacza to jednak zwolnienia samego państwa z jego obowiązków względem dzieci. Można zauważyć, że Konstytucja w art. 72 ust. 1 zd. 2 przewiduje nawet swoistą *actio popularis*, w ramach której każdy ma prawo żądać od organów władzy publicznej ochrony dziecka przed przemocą, okrucieństwem, wyzyskiem i demoralizacją, nawet dokonując interwencji, którą można uznać za „naruszającą autonomię rodziny, której nie życzyliby sobie rodzice bądź prawni opiekunowie dziecka”⁴⁰⁸.

Jak wskazuje powyższe, władza rodzicielska ma więc w pierwszej kolejności być wykonywana w naturalnej rodzinie dziecka, co pozwalać ma na stworzenie optymalnych warunków jego rozwoju psychofizycznego, ale ze względu na związanie władz publicznych obowiązkiem ochrony praw dziecka jej sprawowanie odbywa się pod pieczę, a w pewnym zakresie być może nawet w imieniu i pod nadzorem państwa. Weryfikacja tej tezy wymaga jednak prowadzenia dalszych rozważań.

3. Czy rodzic może być organem administrującym? Test organu administrującego

Aby zweryfikować tezę, że rodzic dysponujący władzą rodzicielską w istocie wykonuje władzę publiczną, przydatne będzie zweryfikowanie, czy rodzica można uznać za organ administrujący. Pozytywny przebieg takiej weryfikacji oznaczał będzie, że rodzic, wykonując władzę rodzicielską, wykonuje władztwo administracyjne. Jednocześnie, warto podkreślić, że negatywny wynik weryfikacji nie będzie jednoznacznie wskazywał na prywatnoprawny charakter władzy rodzicielskiej. Poza władztwem administracyjnym przysługującym organom administracyjnym i administrującym, występuje bowiem kategoria władztwa publicznego. Przeprowadzenie testu organu administrującego pozwoli przy tym odkryć publicznoprawną lub prywatnoprawną naturę władzy rodzicielskiej, nawet w przypadku, gdy okaże się, że rodzic nie spełnia wszystkich kryteriów uznania za taki organ.

⁴⁰⁷ Tamże, s. 1661-1662; E. Morawska, *Ochrona praw dziecka w świetle art. 72 Konstytucji RP. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 4/2007, s. 132–133; wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02.

⁴⁰⁸ B. Banaszak, *Art. 72 Konstytucji RP...*, s. 426.

W tym celu posłużę się testem podmiotu administrującego, o którym pisałam już w rozdziale II, a który został sformułowany przez M. Stahl⁴⁰⁹. Ponadto, co zaznaczałam już powyżej, pisząc o władzy rodzicielskiej w kontekście testu podmiotu administrującego będę miała na myśli wyłącznie ten ułamek władzy rodzicielskiej, który polega na kierowaniu osobą dziecka, a więc wykonywanie władzy *sensu stricto*. Rozważania niniejszego podrozdziału nie będą więc dotyczyły pozostałych, a więc niewładczych, elementów składających się na wykonywanie władzy rodzicielskiej.

3.1. Utworzenie podmiotu

Pierwsze z wyróżnionych kryteriów testu podmiotu administrującego dotyczy utworzenia tego podmiotu, czy początku jego istnienia. Według M. Stahl, aby można było mówić o organie administrującym powinien on zostać utworzony ustawą lub na mocy aktu organu administracji publicznej, wydanego w oparciu o ustawę⁴¹⁰.

Wydaje się więc, że rodzice piastujący władzę rodzicielską spełniają tę pierwszą przesłankę. Oczywiście rodzicem w sensie biologicznym, czy w szeroko rozumianym kontekście społecznym zostaje się już z samego faktu urodzenia. Nie jest to jednak równoznaczne z nabyciem władzy rodzicielskiej.

Status piastuna władzy rodzicielskiej nadaje bowiem ustawa (odpowiednie przepisy k.r.o.) i to dopiero po spełnieniu odpowiednich przesłanek (np. wymóg posiadania pełnej zdolności do czynności prawnych). Co więcej, aby wykonywać władzę rodzicielską nad dzieckiem rodzice muszą uzyskać odpowiednie urzędowe potwierdzenie swojego statusu rodzica. Chodzi tu oczywiście o wpis w odpowiedniej księdze stanu cywilnego dziecka, co z kolei stanowi akt organu administracyjnego wykonywany w oparciu o przepisy ustawowe.

W świetle powyższego nie powinno więc ulegać wątpliwości, że rodzice spełniają pierwszą z przesłanek wyróżnionych w ramach testu organu administrującego.

⁴⁰⁹ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

⁴¹⁰ Tamże, s. 506.

3.2. Wykonywanie zadań publicznych

Podobnie jak poprzednie kryterium, również warunek wykonywania zadania publicznego określonego w przepisach prawa publicznego⁴¹¹ nie powinien w mojej ocenie budzić większych wątpliwości. Podejrzewam jednak, że ze względu na przynależność tych norm do gałęzi prawa rodzinnego, które tradycyjnie uważa się za przynależne do prawa prywatnego, część osób może twierdzić, że zadania stawiane przed rodzicami przez k.r.o. zadaniami takimi nie są, a konkretnie nie jest nimi obowiązek wykonywania władzy rodzicielskiej dla realizacji dobra dziecka i interesu społecznego (art. 95 § 3 k.r.o.), a także obowiązek troski o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotowania go należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień (art. 96 § 1 k.r.o.).

W mojej ocenie przywołany wyżej punkt widzenia nie jest jednak przesądzający. Należy bowiem pamiętać, że dla oceny charakteru danej instytucji prawnej nie ma znaczenia fakt, w jakim akcie prawnym znajdują się dotyczące jej przepisy⁴¹². Szczególnie należy wziąć pod uwagę odwołania ww. przepisów k.r.o. do celów i interesów społecznych, które przecież w nowszej literaturze określa się zazwyczaj mianem dobra wspólnego, a którego realizację ma zapewniać wykonywanie zadań publicznych.

Bez wątpienia można więc stwierdzić, że cele określone przez art. 95 § 3 oraz art. 96 § 1 k.r.o., a więc obowiązek wykonywania władzy rodzicielskiej dla realizacji dobra dziecka i interesu społecznego, a także obowiązek troski o fizyczny i duchowy rozwój dziecka i przygotowania go należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień wymykają się typowym celom i interesom, których realizacji służyć ma prawo prywatne. Uzasadnionym wydaje się więc zaliczenie przepisów dot. instytucji władzy rodzicielskiej do kategorii prawa publicznego.

Wyjaśnienia wymaga także użycie przez art. 95 § 3 k.r.o. określenia „interes społeczny”. Pochylając się nad tym pojęciem trzeba mieć w pamięci, że k.r.o. jako akt prawny pochodzi 1964 roku, a więc z okresu PRL. Co więcej treść art. 95 § 3 k.r.o. nie była od tego czasu nowelizowana. Na tej podstawie można wysnuć wniosek, że typowe dla okresu PRL określenie „interes społeczny” obecnie należałoby raczej utożsamiać z używaną współcześnie kategorią interesu publicznego, czy nawet dobra wspólnego.

⁴¹¹ Tamże, s. 506.

⁴¹² Por. S. Grzybowski, *System prawa cywilnego. T. I*, Wrocław – Warszawa – Kraków - Gdańsk 1974, s. 14 i nast.

Ponadto, skoro weryfikacji poddaję tezę, że rodzice działają jako w ramach wykonywania władzy publicznej, to na tę potrzebę przyjmuję w tym miejscu roboczo, że działają oni faktycznie w ramach przyznanych im kompetencji, w imieniu państwa. Oznacza to także, że normy prawa wyznaczające zakres ich kompetencji (w tym przypadku przepisy k.r.o.) zalicza się do norm prawa publicznego. Co więcej, w takiej sytuacji bezpośrednio wiążą ich normy konstytucyjne (zaliczane przecież niewątpliwie do zakresu prawa publicznego), które w art. 72 ustanawiają zadanie publiczne w postaci obowiązku ochrony praw dziecka, któremu to celowi wprost służyć ma wykonywanie władzy rodzicielskiej.

W świetle powyższego nie powinno więc ulegać wątpliwości, że w ramach wykonywania władzy rodzicielskiej, na rodziców nałożony zostaje obowiązek realizacji zadania publicznego w postaci zapewnienia ochrony praw dziecka, a także realizacji interesu publicznego, w tym m. in. przez obowiązek przygotowania dziecka należycie do pracy dla dobra społeczeństwa. Tym samym można stwierdzić, że rodzice spełniają także drugą z przesłanek uznania za organ administrujący według testu sformułowanego przez M. Stahl.

3.3. Realizacja zadań publicznych w ramach władczych form działania

Kolejnym kryterium według testu zaproponowanego przez M. Stahl jest wymóg realizacji zadań publicznych w ramach władczych form działania⁴¹³. Innymi słowy, w ramach weryfikacji trzeciego kryterium należy ustalić, czy w ramach wykonywania władzy rodzicielskiej rodzic korzysta z władztwa publicznego (w ramach którego mieści się kategoria władztwa administracyjnego). W tym celu należy zweryfikować, czy rodzic może formułować nakazy lub zakazy, które są wiążące dla dziecka podległego jego władzy rodzicielskiej⁴¹⁴, a także, czy dysponuje on możliwością stosowania przymusu w celu wyegzekwowania podjętych przez siebie decyzji⁴¹⁵.

Wydaje się, że odpowiedź na pierwsze z zadanych pytań, tj. czy rodzic może formułować wiążące dla dziecka nakazy lub zakazy powinna być twierdząca. Odpowiedzi tej nie zmienia art. 95 § 4 k.r.o., zgodnie z którym przed powzięciem decyzji w ważniejszych sprawach dotyczących osoby dziecka, rodzice powinni je wysłuchać, jeżeli rozwój umysłowy, stan zdrowia i stopień dojrzałości dziecka na to pozwala, oraz uwzględnić w miarę

⁴¹³ Tamże, s. 14 i nast.

⁴¹⁴ Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 346.

⁴¹⁵ Tamże, s. 345.

możliwości jego rozsądne życzenia. Trzeba bowiem zauważyć, że nawet w przypadku typowych czynności władczych podejmowanych przez organy administracyjne, druga strona może uczestniczyć w przygotowaniu danego aktu⁴¹⁶. Tym bardziej więc w przypadku kierowania osobą dziecka w ramach przysługującej rodzicom władzy rodzicielskiej, której przecież nadrzędnym celem w każdym przypadku jest dobro dziecka, wprowadzenie wymogu takiego wysłuchania i uwzględnienia rozsądnych życzeń dziecka, zgodnie ze stopniem jego dojrzałości jest uzasadnione, ponieważ tylko w ten sposób można najpełniej realizować dobro dziecka. Co więcej, działanie takie uczy dziecka odpowiedzialności i przygotowuje do podejmowania samodzielnych decyzji w ważnych sprawach w przyszłości. Wymóg wysłuchania i uwzględnienia życzeń dziecka nie zmienia przy tym w żadnym stopniu władczego charakteru, jaki mają ostatecznie decyzje podejmowane przez rodzica. Oczywiście argumenty formułowane przez dziecko mogą i powinny mieć wpływ na ostateczny kształt tej decyzji, jednak to rodzic jednostronnie podejmuje decyzję, która wpływa na sytuację dziecka.

Władczego charakteru działań rodziców nie niweluje także fakt podejmowania przez nich decyzji warunkowych, które bezpośrednio zależne są od decyzji, czy zachowania samego dziecka (np. formuła „Zgodzę się, pod warunkiem, że ty postąpisz w dany sposób”). W doktrynie prawa administracyjnego wskazuje się bowiem na tzw. stopniowanie władztwa w ramach władczych form działania, które, zależnie od okoliczności mogą charakteryzować się władztwem pełnym lub ograniczonym⁴¹⁷. Co więcej, dopuszczalne wydaje się nawet podjęcie przez rodziców decyzji, że w danych sytuacjach rozwiązania wypracowywane będą za obopólną zgodą rodzica i dziecka. Może być to uzasadnione szczególnie w przypadku starszych nastolatków, w przypadku decyzji, które w istotny sposób rzutują na przyszłość osoby dziecka, jak na przykład wybór kierunku dalszej edukacji. Jak bowiem podkreśla się w literaturze, organ, któremu przysługuje władztwo nad osobą może czynić z niego użytek, ale może też działać w formie niewładczej, starając się w ten sposób zmniejszyć nierównorzędność stron stosunku administracyjnoprawnego i poczucie zależności u drugiej strony⁴¹⁸.

⁴¹⁶ Tamże, s. 347.

⁴¹⁷ Tamże, s. 346.

⁴¹⁸ Tamże, 345-346.

3.3.1. *Kierowanie dzieckiem*

Posiłkując się treścią art. 95 § 1 k.r.o. można więc stwierdzić, że rodzicom przysługuje publicznoprawna kompetencja do kierowania osobą dziecka w ramach wykonywania nad nim pieczy. Z kompetencją tą skorelowane jest przysługujące rodzicom władztwo, które pozwala na formułowanie wiążących dziecko nakazów i zakazów, a także podejmowanie decyzji kształtujących sytuację dziecka. Po stronie dziecka, kompetencji rodzica odpowiada sformułowany w art. 95 § 2 k.r.o. obowiązek posłuszeństwa. Zakazy i nakazy formułowane przez rodzica mają więc bezpośredni wpływ na sytuację i sferę obowiązków dziecka, jako że związane jest ono prawnym obowiązkiem posłuszeństwa, a więc respektowania formułowanych przez rodziców decyzji w zakresie kierowania jego osobą.

Bez wątpienia więc między rodzicami a dziećmi występuje nierówno rzędność stron w ramach łączącej ich relacji. W tym przypadku należy więc mówić o wertykalnym stosunku prawnym. Nie da się też ukryć, że zakres, w jakim rodzice mogą podejmować władcze decyzje w stosunku do osoby dziecka jest niezwykle szeroki i dotyka często bardzo podstawowych aspektów jego życia. Decydują oni bowiem o miejscu pobytu dziecka, zakresie kontaktów z członkami rodziny oraz innymi osobami, sposobach spędzania wolnego czasu, wyborze szkoły i zajęć pozalekcyjnych, treściach jakie może oglądać/ czytać dziecko i ewentualnie ilości czasu, jaką może na ten cel poświęcać, czy nawet o diecie i pokarmach spożywanych przez dziecko oraz czasie przeznaczonym na sen. Można więc powiedzieć, że w ramach kierowania osobą dziecka rodzice ustalają i regulują tryb jego życia, co w pierwszych latach życia dziecka ma wymiar niemalże całkowity. Stwierdzenie, że relacja ta ma charakter prywatnoprawny wydaje się więc niemożliwe ze względu na całkowite zaprzeczenie zasadzie autonomii woli jednej ze stron. Również niemożliwe jest aksjologiczne uzasadnienie tego typu relacji w stosunkach prywatnoprawnych. W szczególności, akceptując, że dziecko jest w pełni człowiekiem, ma własną godność i podmiotowość należy stanowczo odrzucić wszelkie argumenty przywołujące rzekomo naturalne „prawo rodziców do dziecka”⁴¹⁹. Tak głęboka ingerencja w sferę praw i wolności drugiego człowieka musi bowiem być uzasadniona wykonywaniem zadania publicznego dążącego do realizacji dobra wspólnego przez podmiot wyposażony we władztwo (a tym samym autorytet) państwowe. Stwierdzenie, że w przypadku kierowania osobą dziecka mamy do czynienia z władztwem prywatnoprawnym, które co do zasady wykonywane jest w celach i interesach władającego, nie daje więc

⁴¹⁹ Por. A. Mazurkiewicz, *Karcenie nieletnich*, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, 4-5/2001, s. 42-43.

podstaw do tak kompleksowego regulowania trybu i okoliczności życia innej osoby. Fakt biologicznego pokrewieństwa również nie wydaje się tu wystarczającym uzasadnieniem, tym bardziej, że władza rodzicielska może przysługiwać osobom biologicznie niespokrewnionym z małoletnim, a jego biologiczni rodzice mogą z kolei nie zostać wyposażeni w tę władzę.

W świetle powyższego właściwe wydaje się więc przyjęcie, że relacja między rodzicem kierującym dzieckiem w ramach wykonywania władzy rodzicielskiej a tym dzieckiem stanowi przykład wertykalnego stosunku publicznoprawnego, gdzie rodzic działa w imieniu i korzystając z autorytetu państwa, w ramach realizacji wynikających z prawa kompetencji.

Powyższe ustalenie jest niezwykle korzystne dla dziecka poddanego władzy rodzicielskiej. W ramach stosunku wertykalnego dziecko bowiem jest podmiotem, któremu przysługują prawa i wolności, do których poszanowania zobowiązany jest cały aparat władzy publicznej. Rodzic jawi się tu więc jako podmiot wyposażony we władztwo, ale zobowiązany do realizacji publicznych praw podmiotowych przysługujących osobie dziecka. Dziecko w tej relacji nie jest więc zobowiązane do jakiegokolwiek wzajemności, czy odpłatności z tytułu realizacji jego praw, a dzięki wyposażeniu w katalog przysługujących mu wolności, chronione jest przed nadmierną i nieproporcjonalną władczą ingerencją ze strony rodziców.

Trzeba mieć również na uwadze, że wszelkie przejawy wykonywania władzy względem osoby dziecka muszą dążyć do realizacji dobra dziecka i interesu społecznego. Przykładowo, pomimo chwilowej chęci dziecka, rodzic może więc ograniczyć spożywanie przez nie wysokosłodzonych napojów, mając na uwadze dbałość o stan jego zdrowia, ale nie ma już legalnej możliwości wykonywania władzy z uwagi wyłącznie na swój prywatny interes, np. wykorzystywania władzy nad dzieckiem w celu realizacji własnych zachcianek rodzica.

Teza o publicznoprawnym charakterze aktów kierowania osobą dziecka w ramach władzy rodzicielskiej jest więc korzystna dla dziecka, ponieważ otwiera się na perspektywę jego praw i wolności, uciekając od logiki wymiany, czy realizacji interesu prywatnego, charakterystycznych dla prawa prywatnego.

3.3.2. *Stosowanie kar oraz przymusu bezpośredniego wobec dziecka*

Aby wykazać, że władza wykonywana przez rodziców w celu kierowania osobą dziecka jest rzeczywiście przejawem stosowania władztwa administracyjnego koniecznej jest także wykazanie, że rodzice mogą korzystać z przymusu celem egzekwowania swoich decyzji w tym zakresie. Czasami bowiem, zwłaszcza w przypadku młodszych dzieci, które dopiero uczą się panowania nad swoimi zachciankami oraz zasad dyscypliny i odpowiedzialności, sam tylko nakaz posłuszeństwa rodzicom może okazać się niewystarczający i niezrozumiały dla dziecka. Nie ulega przy tym wątpliwości, że rodzice, którzy ponoszą odpowiedzialność za życie i bezpieczeństwo dziecka, a także za to, aby nie wyrządziło ono krzywdy, czy szkody po stronie osób, z którymi przebywa (np. żeby nie biło rówieśników, z którymi przebywa, czy żeby nie niszczyło ich mienia), muszą zostać wyposażeni w środki przymusu, które pozwolą im przywołać dziecko do porządku w sytuacji nieposłuszeństwa, które zagrażać może dobru dziecka, czy otaczających je osób.

Rodzice mają więc możliwość stosowania kar wobec dziecka, które przez swoje zachowanie przeciwstawia się formułowanym wobec niego nakazom lub zakazom. Prawną możliwość karania można wywodzić *a contrario* ze wprowadzonego w 2010 roku art. 96¹ k.r.o., który zabrania rodzicom stosowania wobec dziecka kar cielesnych (skoro zakazane jest tylko stosowanie kar cielesnych, to karanie dziecka w inny sposób jest dozwolone). Warto jednak dodać, że nawet przed rokiem 2010 możliwość karania dziecka przez rodziców nie była kwestionowana.

Karanie dziecka przez rodziców nazywa się też często karceniem, co ma zwrócić uwagę na szczególny, wychowawczy wymiar stosowania tej sankcji wobec dziecka. Karcenie stanowi bowiem nie tyle „odpłatę” za dopuszczenie się czynu niedozwolonego, co jednoznaczne podkreślenie negatywnych stron konkretnego postępowania, jakiego dopuściło się dziecko i ukierunkowanie na postępowanie zgodne z przyjętymi normami, zawiera w sobie wyraźny element wychowawczy⁴²⁰. Nie można przy tym zaprzeczyć, że podobnie jak wszelkie inne aspekty wykonywania władzy rodzicielskiej, również karcenie wykonywane ma być dla dobra dziecka i w interesie społecznym. Jest to także w pewnym sensie przywrócenie tego stanu, ponieważ dziecko, które wystąpiło przeciwko poleceniu rodzica, które zgodnie z prawem powinno być sformułowane dla dobra dziecka i w interesie

⁴²⁰ P. Czarnek, *Karcenie małoletnich w świetle Konstytucji RP* (w:) F. Cieplý (red.), *Prawne aspekty karcenia małoletnich*, Warszawa 2011, s. 29.

społecznym, występuje niejako przeciwko własnemu dobru (na przykład przedkładając chwilową przyjemność ponad długofalowe korzyści, lub działając z egoistycznych pobudek, bez uwzględnienia dobra innych osób). Z tej perspektywy karcenie dziecka może być więc postrzegane jako przywrócenie stanu odpowiedniej dbałości o dobro dziecka i interes społeczny.

W polskim systemie prawa nie budzi wątpliwości, że cielesne karanie dzieci jest niedozwolone. *Expressis verbis* odnosi się do tego art. 96¹ k.r.o. Postrzegając władzę rodzicielską w kategorii publicznej można jednak argumentować, że i przed wprowadzeniem tego zakazu do kodeksu w 2010 roku rodzice mieli zakaz stosowania wobec dzieci kar cielesnych. Przyjmując bowiem, że w zakresie kierowania osobą dziecka występują oni reprezentując państwo poprzez wykonywanie władzy publicznej, są oni w tym zakresie bezpośrednio związani treścią norm konstytucyjnych, w tym art. 40 Konstytucji, który zakazuje stosowania tortur, okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania i karania oraz stosowania kar cielesnych, a także art. 30 Konstytucji, który nakazuje poszanowanie i ochronę godności człowieka przez podmioty wykonujące władzę publiczną.

Mając też na uwadze związanie ww. przepisami Konstytucji oraz obowiązkiem realizacji dobra dziecka i interesu społecznego, można dodać, że każdorazowo kara wymierzana dziecku przez rodziców powinna być wymierzona w nieodpowiedni czyn dziecka, a nie w jego osobę. Przyczyny wymierzenia kary muszą być również za każdym razem znane dla dziecka, aby wiedziało ono, z czym wiąże się ponoszona przez nie odpowiedzialność i jak, w konsekwencji, powinno zachowywać się w przyszłości. Karcenie nie powinno też nigdy odbywać się z uwagi na potrzebę rozładowania gniewu i negatywnych emocji rodzica, a zawsze na pierwszym miejscu powinno być stawiane dobro dziecka i zakładany efekt wychowawczy, jaki ma być przez owo karcenie osiągnięty. Co więcej ukaranie dziecka powinno być środkiem ostatecznym, gdy wszelkie rodzaje tłumaczenia i perswazji nie działają lub rodzic na podstawie znajomości charakteru dziecka wie, że w danych okolicznościach nie przyniosą rezultatu.

W świetle powyższego należy jednak dodać, że w niektórych przypadkach rodzic może użyć w stosunku do dziecka przymusu, co będzie miało zastosowanie szczególnie w przypadku dzieci młodszych. Przykładem takiego działania może być siłowe przytrzymanie dziecka w gabinecie lekarskim celem wykonania procedury medycznej (np. szczepienia), siłowe podanie leku dziecku, które odmawia jego przyjęcia, zaprowadzenie dziecka za rękę

do szkoły lub przedszkola mimo fizycznego oporu z jego strony, czy siłowe wyprowadzenie dziecka z miejsca, w którym jego zdrowiu lub życiu może grozić niebezpieczeństwo⁴²¹. Oczywiście, stosowanie tego rodzaju środków powinno być ostatecznością ze strony rodziców, np. gdy dziecko z uwagi na wiek nie jest jeszcze w stanie zrozumieć kierowanych do niego poleceń, gdy mimo powtarzania nie poddaje się poleceniom rodzica, a mniej inwazyjne środki nie działają, czy w sytuacji, gdy po prostu nie ma czasu na stosowanie mniej inwazyjnych metod i rodzic po prostu musi sięgnąć od razu po przymus (np. siłowe odciążenie dziecka od sytuacji mu zagrażającej). Nie ulega przy tym wątpliwości, że w każdym przypadku użycie przymusu wobec dziecka musi być proporcjonalne i adekwatne do celu, jaki zamierza osiągnąć rodzic poprzez jego zastosowanie, a cel ten powinien zakładać realizację dobra dziecka oraz interesu społecznego.

Możliwość użycia przymusu, o której mowa powyżej wynika z naturalnej nierównowagi sił fizycznych, jakie występują między dorosłym a dzieckiem. Różnica ta w sposób oczywisty zaciera się jednak w przypadku starszych nastolatków, którzy przecież niejednokrotnie mogą przewyższać siłą i sprawnością swoich rodziców. W takiej sytuacji pojawia się więc pytanie, w jaki sposób rodzic może egzekwować posłuszeństwo w przypadku dziecka, które nie chce dobrowolnie poddać się poleceniom formułowanym dla jego dobra. Przykładem takiej sytuacji może być odmowa szesnastolatka powrotu na noc do domu z zabawy w gronie kolegów, gdy rodzice podejrzewają, że ich dziecko może tam spożywać alkohol. Wydaje się więc, że w takich przypadkach zastosowanie znajdzie art. 100 § 1 zd. 1 k.r.o., zgodnie z którym, sąd opiekuńczy i inne organy władzy publicznej są obowiązane udzielać pomocy rodzicom, jeżeli jest ona potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej. Niewątpliwie bowiem w opisanym stanie faktycznym władza rodzicielska nie działa prawidłowo, ponieważ nieletni odmawia poddania się wiążącym go poleceniom rodziców i potrzeba jest interwencja innych organów władzy publicznej, aby przywrócić stan prawidłowego funkcjonowania władzy rodzicielskiej. Jest to też o tyle istotne, że przecież nawet mimo brak subordynacji ze strony dziecka, rodzice nadal ponoszą odpowiedzialność za jego bezpieczeństwo, a także mogą ponosić odpowiedzialność cywilną za ewentualne wypadki wyrządzenia przez nieletniego krzywdy osobie trzeciej lub uszkodzenia jej mienia. Rodzice nie mogą sobie więc pozwolić na zerwanie skuteczności wykonywanej przez nich władzy nad osobą nieletniego, a organy państwowe mają obowiązek ich w tym wspierać w razie konieczności.

⁴²¹ Por. T. Sokołowski, *Prawo rodzinne...*, s. 154-155.

W opisanym przypadku organem, który miałby przywrócić należyte wykonywanie władzy rodzicielskiej, a więc sprowadzić małoletniego do domu byłaby Policja. Co ważne, wydaje się, że w tym zakresie Policja powinna działać już w oparciu o samą informację od rodziców, bez konieczności potwierdzania jej przez jakikolwiek inny organ, ponieważ decyzja rodzica podejmowana w ramach kierowania osobą małoletniego jest wiążąca, a podstawą działania Policji w tym zakresie będzie art. 100 § 1 zd. 1 k.r.o.⁴²². Na marginesie można zauważyć, że typowe organy administracyjne również w wielu przypadkach korzystają z asysty Policji w celu egzekwowania przysługującego im władztwa administracyjnego.

3.3.3. Działanie w ramach form władczych - podsumowanie

W świetle powyższych ustaleń nie powinno więc ulegać wątpliwości, że rodzice kierujący osobą dziecka w ramach wykonywania władzy rodzicielskiej realizują nałożone na nich zadania publiczne w formach władczych. Formułowane przez nich nakazy i zakazy są bowiem wiążące dla dzieci, na których ciąży prawny obowiązek posłuszeństwa, a mogą być przez rodziców egzekwowane poprzez dozwolone prawem karcenie dzieci lub stosowanie przymusu w dozwolonym zakresie. W związku z tym rodzice spełniają trzecią przesłankę formułowaną w teście organu administrującego.

Co więcej, można stwierdzić, że w kontekście powszechnie przyjmowanej tezy o legalnej możliwości karania (karcenia) dziecka przez rodziców, czy stosowania wobec niego przymusu w pewnych sytuacjach, trudne do obrony wydaje się twierdzenie o prywatnoprawnym charakterze władzy rodzicielskiej w tym zakresie. Prawo prywatne, w odróżnieniu od prawa publicznego, cechuje się bowiem niemożliwością samodzielnej egzekucji roszczeń przez uprawnionego, tym bardziej jeśli owe roszczenia miałyby być wymierzone nie w majątek, a w samą osobą poddawaną egzekucji. Ponadto, prawo prywatne nie przewiduje możliwości karania osoby (zastrzeżenie kary umownej wciąż ma bowiem charakter zobowiązania umownego, a nie kary wymierzonej w osobę). Jest przy tym systemowo i aksjologicznie dopuszczalne, aby egzekucji, a także karania osoby dokonywały organy działające w imieniu państwa. Są one bowiem nie tylko wyposażone w odpowiednie narzędzia, ale także, a może przede wszystkim, ograniczone w swoich działaniach, po pierwsze poprzez zakres przypisanej im kompetencji, ale także przez prawa i wolności

⁴²² *Sąd opiekuńczy i inne organy władzy publicznej są obowiązane udzielać pomocy rodzicom, jeżeli jest ona potrzebna do należytego wykonywania władzy rodzicielskiej.*

przysługujące osobie poddawanej egzekucji lub karze. Działanie organów władzy publicznej daje więc gwarancję, że podstawowe prawa i wolności, a przede wszystkim godność osoby nie zostaną naruszone. Podobnych gwarancji nie daje przyjęcie tezy, że karanie dziecka przez rodzica odbywa się w ramach stosunku horyzontalnego. W takiej sytuacji rodzicowi przysługiwałaby w zasadzie dowolność w wyborze sposobu karania podległego władzy rodzicielskiej dziecka. Wtedy organy państwa miałyby możliwość działania jedynie następczego, gdyby działanie rodzice zrealizowało znamiona czynu zabronionego. Dla osoby dziecka taka interwencja mogłaby okazać się jednak znacznie spóźniona.

3.4. Nadzór ze strony organów państwa

Ostatnią z przesłanek, jakie należy wykazać, aby ostatecznie udowodnić status rodziców kierujących osobą dziecka w ramach wykonywania władzy rodzicielskiej jako organów administrujących, jest podleganie nadzorowi ze strony organów państwa w zakresie wykonywania zadań⁴²³. Co warto zauważyć, stwierdzenie o administracyjnoprawnym charakterze relacji łączącej rodziców z państwem w zakresie wykonywania władzy rodzicielskiej nie jest nowością w polskiej doktrynie prawa⁴²⁴. Część autorów wprost nazywa tę relację nadzorem wykonywanym przez sądy opiekuńcze⁴²⁵. Tytułem przypomnienia wskażę tylko, że nadzorem nazywa się sytuację, gdy na podstawie kompetencji, organ dokonuje aktu władczej ingerencji w działalność podmiotu nadzorowanego celem zapewnienia stanu zgodności z prawem⁴²⁶.

Na początek warto wskazać, że niejako naturalną konsekwencją stwierdzenia, że rodzice w ramach wykonywania władzy rodzicielskiej realizują zadania publiczne jest to, że państwo nie może pozostać obojętne na zakres realizacji nałożonych na rodziców zadań⁴²⁷. W polskim prawie centralnym ogniwem systemu zabezpieczającego realizację obowiązków rodziców są sądy opiekuńcze wyposażone w szereg organów pomocniczych⁴²⁸. Kluczowym,

⁴²³ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

⁴²⁴ Por. T. Sokołowski, *Władza rodzicielska...*, s. 51.; T. Sokołowski, *Charakter prawny...*, s. 127-129; M. Andrzejewski, *Prawo rodzinne...*, s. 142-143; W literaturze pojawiają się też głosy przeciwne, odmawiające tej relacji administracyjnoprawnego charakteru, tak: J. Strzebinczyk, *Władza rodzicielska...*, s. 263-265.

⁴²⁵ A. Józefowicz, *Nadzór sądu opiekuńczego o charakterze interwencyjnym*, „Nowe Prawo”, 1/1969, s. 99.

⁴²⁶ K. Horubski, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *Podstawowe pojęcia...*, s. 385; por. M. Miemieć, *Nadzór i kontrola...*, s. 37 i n.; E. Knosala, *Prawne układy...*, s. 26; M. Szewczyk, *Nadzór w materialnym...*, s. 43 i n.

⁴²⁷ A. Józefowicz, *Nadzór sądu...*, s. 99.

⁴²⁸ T. Sokołowski, *Charakter prawny...*, s. 128.

jak się wydaje, przepisem w tym zakresie jest art. 572 § 2 kodeksu postępowania cywilnego, który ustanawia szczególny obowiązek ciążyący na urzędach stanu cywilnego, sądach, prokuratorach, notariuszach, komornikach, organach samorządu i administracji rządowej, organach Policji, placówkach oświatowych, opiekunach społecznych oraz organizacjach i zakładach zajmujących się opieką nad dziećmi lub osobami psychicznie chorymi, aby zawiadamiły sąd opiekuńczy o każdym przypadku, kiedy postępowanie w sprawie rodzinnej i opiekuńczej powinno zostać wszczęte z urzędu. Nie ulega przy tym wątpliwości, że sprawy z zakresu wykonywania władzy rodzicielskiej nad małoletnim stanowią istotną część takich postępowań.

Dodatkowo, warto zwrócić uwagę na obowiązek zawiadomienia sądu opiekuńczego wynikający z kodeksu postępowania karnego⁴²⁹ oraz kodeksu karnego⁴³⁰. W sprawie o przestępstwo popełnione na szkodę małoletniego, we współdziałaniu z małoletnim lub w okolicznościach, które mogą świadczyć o demoralizacji małoletniego albo o gorszącym wpływie na niego, sąd, a w postępowaniu przygotowawczym prokurator, zawiadamia sąd rodzinny w celu rozważenia środków przewidzianych w przepisach o postępowaniu w sprawach nieletnich oraz w k.r.o. (art. 23 k.p.k.). Natomiast sąd karny, uznając za celowe orzeczenie pozbawienia lub ograniczenia praw rodzicielskich lub opiekuńczych w razie popełnienia przestępstwa na szkodę małoletniego lub we współdziałaniu z nim, zawiadamia o tym właściwy sąd rodzinny (art. 43c k.k.).

Z powyższego można więc wysnuć wniosek, że sądy opiekuńcze wraz z ww. organami i sądami tworzą aparat zabezpieczający zgodne z prawem wykonywanie władzy rodzicielskiej wobec dzieci. Powinny być one dodatkowo wspierane przez każdą osobę oraz każdy podmiot, któremu znane jest zdarzenie uzasadniające wszczęcie postępowania z urzędu, ponieważ zgodnie z art. 572 §1 k.p.c. w takiej sytuacji osoby te obowiązane są zawiadomić sąd opiekuńczy.

Dzięki szeroko zakrojonemu aparatowi wspomagającemu (art. 572 k.p.c.) oraz możliwości działania z urzędu (art. 570 k.p.c.), w nagłych przypadkach nawet poza swoją właściwością terytorialną (art. 569 § 2 k.p.c.), sądy opiekuńcze zostały wyposażone w możliwość bieżącego, sprawnego reagowania na przypadki niezgodnego z prawem

⁴²⁹ Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 534), dalej jako „k.p.k.”.

⁴³⁰ Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345), dalej jako „k.k.”.

wykonywania władzy rodzicielskiej. Sytuacją uzasadniającą ingerencję sądu opiekuńczego będzie oczywiście niezgodne z prawem wykonywanie władzy rodzicielskiej.

3.4.1. Nadzór zapobiegawczy sądu rodzinnego wg A. Józefowicza

A. Józefowicz w swoim opracowaniu⁴³¹ wprost nazywa nawet sądu rodzinnego w zakresie weryfikacji zgodności wykonywania władzy rodzicielskiej z prawem mianem nadzoru. Wyróżnia on nadzór sądu opiekuńczego o charakterze zapobiegawczym (na podstawie art. 109 k.r.o.) oraz nadzór sądu opiekuńczego o charakterze zabezpieczającym (na podstawie art. 110 k.r.o. oraz art. 111 k.r.o.). Przesłanką podjęcia nadzoru zapobiegawczego jest sytuacja zagrożenia dobra dziecka (art. 109 §1 k.r.o.). Nie można natomiast uzależniać tej ingerencji od tego, czy zagrożenie dobra dziecka zostało spowodowane niewłaściwym postępowaniem rodziców czy też ich nieudolnością, czy wreszcie mylnym wyobrażeniem o tym, czego wymaga dobro dziecka, a także od tego, czy postępowanie rodziców jest zawinione⁴³².

Przy wykonywaniu nadzoru zapobiegawczego sąd opiekuńczy zobowiązany jest wydać odpowiednie zarządzenie stosowne do stanu faktycznego. Art. 109 §2 k.r.o. zawiera jedynie przykładowy katalog zarządzeń, jakie w odpowiednich sytuacjach może wydać sąd opiekuńczy⁴³³. W tym typie nadzoru chodzi o określone zarządzenia sądu opiekuńczego, o skutkach doraźnych lub trwałych⁴³⁴, które niejako uzupełniają, czy korygują władzę rodzicielską wykonywaną przez rodziców, co pozwala przywrócić stan jej wykonywania dla dobra dziecka. Celem zarządzeń sądu jest więc nie tylko zabezpieczenie dobra dziecka, ale także niesienie pomocy rodzicom, którzy z różnych przyczyn mogą mieć trudności z

⁴³¹ A. Józefowicz, *Nadzór sądu....*

⁴³² Postanowienie SN z 7 czerwca 1967 r., sygn. akt III CR 84/67; J. Gajda, *Art. 109 k.r.o.* (w:) K. Pietrzykowski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 847-848.

⁴³³ Postanowienie SN z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt III CKN 845/00; uchwała SN z 9 czerwca 1976 r., sygn. akt III CZP 46/75; J. Gajda, *Art. 109 k.r.o.*, s. 848; J. Słyk, *Art. 109 k.r.o.* (w:) K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, SIP Legalis 2020; H. Haak, A. Haak-Trzuskawska, *Komentarz do art. 67¹ – 127 k.r.o.*, Warszawa 2019, s. 420; J. Strzebiniak, *Władza rodzicielska...*, s. 340; A. Pośpiech, *Art. 109 k.r.o.* (w:) M. Frasz, M. Habdas, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 1045; G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, SIP LEX 2019; D. Kotłowski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Wybór orzecznictwa. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 315; E. Trybulska-Skoczelaś, *Art. 109 k.r.o.* (w:) J. Wierciński (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 722; H. Dolecki, *Art. 109 k.r.o.* (w:) T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 725; H. Ciepla, *Art. 109 k.r.o.* (w:) K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 795.

⁴³⁴ Por. J. Ignatowicz, *Doniesie zmiany w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym*, „Nowe Prawo”, 4/1976, s. 555.

wychowaniem potomstwa⁴³⁵. Ingerencja sądu opiekuńczego na podstawie art. 109 k.r.o. nigdy zaś nie powinna iść tak daleko, aby stała się praktycznie równoznaczna z pozbawieniem rodziców władzy rodzicielskiej⁴³⁶. Zarządzenia z art. 109 k.r.o. wydaje się, gdy wprowadzie doszło do zagrożenia dobra dziecka, ale jeszcze nie doszło do jego naruszenia⁴³⁷. Jako przykłady takich sytuacji A. Józefowicz wymienia tu wybór nieodpowiedniego kierunku kształcenia dziecka ze szkodą dla jego zamiłowań, nieumiejętność poradzenia sobie przez rodziców z trudnościami wychowawczymi, czy popełnianie uporczywych błędów wychowawczych (np. przez nieadekwatne czy zbyt surowe karanie dziecka), ograniczanie dziecku kontaktów z rówieśnikami, czy nakaz pozostawania w domu, co może niekorzystnie wpłynąć na jego rozwój ruchowy lub społeczny, nieprzykładanie wagi do edukacji dziecka (np. brak współpracy ze szkołą, zaniedbywanie obecności dziecka w szkole), nieuzasadnione uniemożliwianie dziecku rozwoju szczególnych talentów, np. artystycznych, chęć wypisania dziecka ze szpitala mimo wskazań lekarzy do dalszej hospitalizacji, czy błędna ocena stanu zdrowia dziecka i nieskierowanie go do specjalisty⁴³⁸.

3.4.2. Nadzór zabezpieczający sądu rodzinnego wg A. Józefowicza

Nadzór o charakterze zabezpieczającym wykonywany jest przez sądy opiekuńcze w oparciu o art. 110 k.r.o. oraz art. 111 k.r.o., czyli regulacje dotyczące odpowiednio zawieszenia i pozbawienia władzy rodzicielskiej.

Zawieszenie władzy rodzicielskiej następuje w razie zaistnienia przemijającej przeszkody w wykonywaniu władzy rodzicielskiej. W praktyce oznacza to, że rodzic nie zostaje pozbawiony władzy rodzicielskiej, ale przez pewien czas nie może jej wykonywać. Dotyczy to zaistnienia przeszkody, która nie jest trwała i należy się spodziewać, że przemienie w niedługim czasie (np. choroba uniemożliwiająca opiekę nad dzieckiem)⁴³⁹. Podobnie jak w

⁴³⁵ Postanowienie SN z 28 kwietnia 2000 r., sygn. akt II CKN 452/00; postanowienie SN z 13 września 2000 r., sygn. akt II CKN 1141/00.

⁴³⁶ Por. K. Jagielski, *Istota i treść...*, s. 150.

⁴³⁷ A. Józefowicz, *Nadzór sądu...*, s. 102.; J. Gajda, *Art. 109 k.r.o. ...*, s. 847-848; J. Słyk, *Art. 109 k.r.o. ...*; H. Haak, A. Haak-Trzuskawska, *Komentarz...*, s. 418; J. Strzebinczyk, *Władza rodzicielska...*, s. 340; E. Trybulska-Skoczelas, *Art. 109 k.r.o. ...*, s. 721-722; H. Dolecki, *Art. 109 k.r.o. ...*, s. 725; H. Ciepła, *Art. 109 k.r.o. ...*, s. 793.

⁴³⁸ A. Józefowicz, *Nadzór sądu...*, s. 102.

⁴³⁹ J. Gajda, *Art. 110 k.r.o.* (w:) K. Pietrzykowski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 859; K. Gromek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 830-831; J. Słyk, *Art. 110 k.r.o.* (w:) K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, SIP Legalis 2020; H. Haak, A. Haak-Trzuskawska, *Komentarz ...*, s. 433; J. Strzebinczyk, *Władza rodzicielska...*, s. 348-349; A.

przypadku art. 109 k.r.o., orzeczenie o zawieszeniu władzy rodzicielskiej jest niezależne od istnienia przesłanki winy. W praktyce, w przypadku zawieszenia władzy rodzicielskiej zazwyczaj dochodzi do zaistnienia przeszkody w sposób niezawiniony przez rodzica, lub jego wina jest jedynie pośrednia (np. umieszczenie z zakładu karnym, co skutkuje niemożliwością opieki nad dzieckiem)⁴⁴⁰.

Do orzeczenia pozbawienia władzy rodzicielskiej może dojść w jednym z czterech wskazanych w ustawie przypadków: trwałej przeszkody w jej wykonywaniu; nadużywania tej władzy; rażącego zaniedbywania obowiązków przez rodziców; a także w przypadku, gdy mimo udzielonej pomocy nie ustały przyczyny zastosowania art. 109 § 2 pkt 5 k.r.o., a w szczególności gdy rodzice trwale nie interesują się dzieckiem. Orzeczenie z art. 111 k.r.o. w przeciwieństwie do zawieszenia władzy rodzicielskiej charakteryzuje się trwałością skutku. Do pozbawienia władzy rodzicielskiej, podobnie jak do jej ograniczenia i zawieszenia, może dojść również w przypadku braku winy po stronie rodziców⁴⁴¹.

3.4.3. Sankcyjny charakter rozstrzygnięć sądu rodzinnego

W literaturze⁴⁴² i orzecznictwie⁴⁴³ przyjmuje się, że ograniczenie (art. 109 k.r.o.), zawieszenie (art. 110 k.r.o.) i pozbawienie (art. 111 k.r.o.) władzy rodzicielskiej nie mają charakteru penalnego, nie zmierza bowiem do ukarania rodziców, a do ochrony interesów dziecka. Nie są więc to niewątpliwie kary w rozumieniu polskiego prawa karnego.

T. Sokołowski stawia jednak tezę, że zastosowanie wobec rodzica ograniczenia, zawieszenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej stanowi sankcję wobec rodzica⁴⁴⁴. Autor

Pośpiech, *Art. 110 k.r.o.* (w:) M. Frasz, M. Habdas, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2021, s. 1048; G. Jędrejek, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy...*; E. Trybulska-Skoczelaś, *Art. 110 k.r.o.* (w:) J. Wierciński (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 728; H. Dolecki, *Art. 110 k.r.o.* (w:) T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 731-732; H. Ciepla, *Art. 110 k.r.o.* (w:) K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 806.

⁴⁴⁰ J. Gajda, *Art. 110 k.r.o.* ..., s. 860; K. Gromek, *Kodeks rodzinny* ..., s. 830-831; J. Słyk, *Art. 110 k.r.o.* (w:) K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, SIP Legis 2020; H. Haak, A. Haak-Trzuskawska, *Komentarz* ..., s. 433.

⁴⁴¹ J. Gajda, *Art. 111 k.r.o.* (w:) K. Pietrzykowski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 864; J. Słyk, *Art. 111 k.r.o.* (w:) K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, SIP Legis 2020; K. Jagielski, *Istota i treść...*, s. 155; H. Ciepla, *Art. 111 k.r.o.* (w:) K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011, s. 807-808.

⁴⁴² J. Gajda, *Art. 109 k.r.o.* ..., s. 849; J. Gajda, *Art. 111 k.r.o.* ..., s. 861; J. Słyk, *Art. 111 k.r.o.* ...; H. Haak, A. Haak-Trzuskawska, *Komentarz* ..., s. 437, 440; H. Ciepla, *Art. 111 k.r.o.* ..., s. 807.

⁴⁴³ Postanowienie SN z dnia 29 października 1999 r., sygn. akt I CKN 884/99.

⁴⁴⁴ T. Sokołowski, *Charakter prawny...*, s. 128.

ten, z uwagi na przyjęte przez siebie spojrzenie na charakter relacji występującej między rodzicami a państwem, ma oczywiście na myśli sankcję administracyjną. Po tym pojęciem należy rozumieć negatywne konsekwencje naruszenia obowiązków prawnych, determinowane bezpośrednio przepisami powszechnie obowiązującego prawa administracyjnego, jak również wydawanymi na ich podstawie aktami organów administracji publicznej, przy czym negatywne konsekwencje oznaczają pogorszenie sytuacji prawnej adresata poprzez nałożenie na niego obowiązku lub pozbawienie go uprawnienia⁴⁴⁵. Wydaje się więc, że przypadki ograniczenia, zawieszenia lub pozbawienia władzy rodzicielskiej spełniają przesłanki, aby uznać je za taką właśnie sankcję. Jest to bowiem konsekwencja naruszenia nałożonych na rodziców obowiązków prawnych – zagrożenia lub naruszenia dobra dziecka, a także objawia się negatywną konsekwencją w postaci utraty prawa (i obowiązku) do wykonywania władzy rodzicielskiej. Ponadto, aby zastosować sankcję administracyjną, nie jest konieczne wystąpienie winy po stronie osoby objętej sankcją. Sankcja może być więc zastosowana również w przypadku niezawinionego wystąpienia stanu faktycznego, o którym mowa w art. 109 k.r.o., 110 k.r.o., lub 111 k.r.o.

Poprzez sankcjonowanie, sąd rodzinny może więc dokonywać władczej ingerencji w wykonywanie przez rodziców władzy rodzicielskiej, nad czym zresztą zachowuje stały ogłód dzięki funkcjonowaniu opisanego powyżej aparatu wspomagającego.

3.4.4. Czy zatem sąd rodzinny sprawuje nadzór nad rodzicami? Podsumowanie

Aby zatem odpowiedzieć na pytanie, czy rodzice spełniają ostatnią z czterech przesłanek sformułowanych w ramach testu organu administrującego, należy rozstrzygnąć, czy fakt, że podmiotem podejmującym czynności jest w tym przypadku sąd, a nie organ administracji publicznej. W ramach sformułowanego przez siebie testu, M. Stahl pisze bowiem o nadzorze w znaczeniu przyjmowanym na gruncie doktryny prawa administracyjnego, a więc o nadzorze wykonywanym przez organy administracji publicznej⁴⁴⁶.

⁴⁴⁵ E. Kruk, *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013, s. 172.

⁴⁴⁶ Por. M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506. O takim rozumieniu nadzoru w administracji publicznej: W. Dawidowicz, *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970, s. 34; P. Lisowski, *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013, s. 125; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 216.

Jak jednak twierdzi T. Sokołowski, w zakresie koordynacji działań zobowiązanych organów oraz przyjmując zgłoszenia w trybie art. 572 §1 k.p.c. sąd opiekuńczy działa jak organ administracji państwowej⁴⁴⁷. Jak bowiem zauważa wyżej przywołany Autor, rolę tę z powodzeniem mógłby pełnić wyspecjalizowany w sprawach rodzinnych organ administracyjny, co przecież ma miejsce w wielu krajach⁴⁴⁸. Tytułem przykładu można wskazać tu znany powszechnie norweski urząd Barnevernet, który w ramach swoich kompetencji zajmuje się dobrostanem dzieci i ich ochroną, a któremu często zarzuca się nadopiekuńczość i pochopne odbieranie dzieci ich biologicznym rodzicom, bez zapewnienia im wprawdzie szansy na naprawę relacji występujących w rodzinie⁴⁴⁹. Zdaniem Autora przydzielenie tej roli sądom opiekuńczym w polskim porządku nie jest podyktowane jakąś teoretycznoprawną koniecznością⁴⁵⁰, a jedynie wynika z technicznej decyzji i rozdziału kompetencji nadzorczych przez polskiego prawodawcę.

Z drugiej strony warto zwrócić uwagę na słowa J. Zimmermanna, który pisze, iż „nie można (...) używać tego pojęcia [nadzoru – dopisek PN] w odniesieniu do podmiotów, które w przewidziany prawem sposób mogą ingerować w działalność podmiotów administrujących, ale same należą do innej grupy organów państwa. Nie jest więc nadzorem kontrolna sprawowana przez Najwyższą Izbę Kontroli lub przez sądy administracyjne, choć organy te mają kompetencje przypominające nadzór⁴⁵¹”.

Dostrzegając więc zasadność argumentu podniesionego przez T. Sokołowskiego, mając jednocześnie w pamięci wyżej przytoczoną uwagę J. Zimmermanna, stoję na stanowisku, że przydzielenie kompetencji w zakresie weryfikacji sprawowania wykonywania władzy rodzicielskiej sądom, a nie organom administracji publicznej było świadomą decyzją ustawodawcy. Tym samym wobec rodziców sprawujących władzę rodzicielską nie jest

⁴⁴⁷ T. Sokołowski, *Charakter prawny...*, s. 128; por. A. Józefowicz, *Nadzór sądu...*, s. 99-100.

⁴⁴⁸ T. Sokołowski, *Charakter prawny...*, s. 128-129.

⁴⁴⁹ R. Chabasiński, *W Norwegii urzędnicy zabrali Polce dziecko, bo zobaczyli na stole szampana. Czy mogą teraz odpowiadać przed polskim sądem?*: <https://bezprawnik.pl/przed-polskim-sadem-barnevernet-norwegia/>; A. Olender, *"Ten kraj jest trochę jak Big Brother". Polki żyjące w Norwegii opowiadają, dlaczego tam nic nie da się ukryć*: <https://natemat.pl/264009,czy-barnevernet-naprawde-odbiera-dzieci-odpowiadaja-polki-z-norwegii>; K. Zdanowicz, *„Zabrany rodzicom chłopiec nie jadł. Stracił osiem kilo”. Kiedy państwo zastępuje rodzinę*: <https://tvn24.pl/magazyn-tvn24/zabrany-rodzicom-chlopiec-nie-jadl-stracil-osiem-kilo-kiedy-panstwo-zastepuje-rodzine,204,3552>; K. Gałązkiewicz, *Barnevernet. Kiedy nadopiekuńczość doprowadza do tragedii. Wywiad z Dorotą Korzeniecką, która opowiada o swoich doświadczeniach z BV*: <https://parenting.pl/barnevernet-kiedy-nadopiekuńczosc-doprowadza-do-tragedii-wywiad-z-dorota-korzeniecka-ktora-opowiada-o-swoich-doswiadczeniach-z-bv> (dostęp: 1 maja 2022 r.).

⁴⁵⁰ T. Sokołowski, *Charakter prawny...*, s. 128.

⁴⁵¹ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 216.

spełniona ostatnia z przesłanek testu organu administrującego. Wobec tego nie można w tym przypadku mówić o wykonywaniu władztwa administracyjnego.

4. Władza rodzicielska jako władztwo publiczne

Wyżej przeprowadzona analiza pozwala jednak na postawienie tezy, że kierowanie osobą dziecka, do którego dochodzi w ramach sprawowania nad nim władzy rodzicielskiej stanowi w istocie przejaw wykonywania władzy publicznej, choć nie w ramach władztwa administracyjnego, a władztwa publicznego. Z perspektywy zjawiska ogromnego rozproszenia wykonywania władzy publicznej nie powinien być to zresztą wniosek szokujący.

Pomimo niespełnienia przez rodziców wykonujących władzę rodzicielską ostatniej z przesłanek testu organu administrującego, uważam, że na gruncie powyższych ustaleń nie sposób bronić tezy o prywatnoprawnej naturze instytucji kierowania osobą dziecka w ramach sprawowania nad nim władzy rodzicielskiej.

Niezwykle znaczące są w tej mierze powyższe wnioski dotyczące wykonywania zadań publicznych przez rodziców, co niejako dowartościowuje stawiany przed rodzicami obowiązek wykonywania władzy rodzicielskiej tak, jak wymaga tego dobro dziecka i interes społeczny, a także obowiązek przygotowania dziecka należycie do pracy dla dobra społeczeństwa odpowiednio do jego uzdolnień, co ma przygotować dziecko do pełnowartościowego i aktywnego uczestnictwa we wspólnocie narodowej oraz innych wspólnotach, w jakich przyjdzie mu żyć. Z perspektywy prywatnoprawnej stawianie takich zadań i obowiązków przed rodzicami jest nie do obrony. Są one bowiem w sprzeczności z podstawowymi dla tej dziedziny prawa zasadami, dla której kluczowa jest przecież realizacja prywatnych, partykularnych interesów osób (co oczywiście nie oznacza, że stoją one w sprzeczności z interesem publicznym, choć ten drugi w nauce prawa prywatnego po prostu nie jest akcentowany).

Wyżej wskazana okoliczność wykonywania zadań publicznych wiąże się zresztą z dużym zainteresowaniem państwa w tym zakresie. Czynności podejmowane przez sąd nie mogą być wprawdzie uznane za nadzór w rozumieniu prawa administracyjnego, jednak szeroki katalog środków, którymi dysponuje sąd rodzinny, a także fakt istnienia wielu organów wspomagających sądy rodzinne w zakresie weryfikacji nad bieżącym

wykonywaniem władzy rodzicielskiej, wskazują, że państwo zastrzegło dla siebie szereg środków weryfikowania i ingerowania w sposób wykonywania władzy rodzicielskiej.

Z kolei szeroki wachlarz uprawnień władczych, jakimi rodzice dysponują wobec dzieci w sposób wyraźny wskazuje na wertykalną naturę występującej między tymi stronami relacji, a co za tym idzie – jej publicznoprawny charakter. Ze względów aksjologicznych nie wydaje się przy tym możliwe, aby tak daleko idące władztwo było wykonywane przez jedną osobę wobec drugiej osoby w relacji prywatnej.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że publicznoprawna perspektywa jest niezwykle korzystna dla dzieci poddanych władzy rodzicielskiej. Stwarza ona bowiem przestrzeń do realizacji ich praw i wolności, wolną od charakterystycznej dla prawa prywatnego logiki wzajemności, czy realizacji interesów prywatnych, poprzez wskazanie podmiotu zobowiązanego do dbania o owe prawa i wolności – rodziców.

Stwierdzenie, że władza rodzicielska w zakresie kierowania osobą dziecka jest w istocie częścią władzy państwowej stawia również dziecko w pozycji pełnoprawnego członka wspólnoty narodowej. Osobę wolną we wspólnocie, niepoddaną władzy prywatnej innych osób, a jedynie samego państwa, którego przecież jest częścią. Dopiero z perspektywy publicznoprawnej można powiedzieć, że dziecko jest w pełni człowiekiem, a nie tylko istotą, która oczekuje na nadanie pełni człowieczeństwa i w tym okresie przejściowym podlega prywatnej władzy, czy można by nawet obrazowo rzec - zarządowi przez inną osobę. Twierdzenie o istnieniu władzy prywatnej oznaczałoby w konsekwencji nierówność ludzi, ponieważ dzieli ich na tych nadrzędnych i podrzędnych. Takiej konsekwencji nie ma twierdzenie o wykonywaniu władzy publicznej nad jedną osobą przez inną osobę. Podleganie władzy publicznej jest bowiem wynikiem pozostawania we wspólnocie, na którą składają się osoby wolne, równe i solidarne, które wspólnym wysiłkiem realizują wspólny cel, jakim jest osiągnięcie dobra wspólnego, które w normach prawa administracyjnego często ukrywa się pod określeniem interesu społecznego (jak w art. 95 §3 k.r.o.).

Powyższe oznacza również, że wykonując władzę rodzicielską w zakresie kierowania osobą dziecka, rodzic działa jako strona nadrzędna z wertykalnym stosunku prawnym. Oznacza to więc, że rodzic działa jako organ publiczny (choć niebędący organem administrującym), a więc niejako działa „za państwo”. Stanowi to przy tym potwierdzenie

trzeciej ze sformułowanych przeze mnie hipotez badawczych i dowodzi, że podmiot wykonujący władzę publiczną zawsze występuje w roli publicznej.

Z uwagi na powyższe uważam więc tezę o publicznoprawnym charakterze władzy rodzicielskiej (w zakresie kierowania osobą dziecka) za uzasadnioną, co z kolei stanowi kolejny argument za przyjęciem drugiej ze sformułowanych hipotez badawczych. Zdaję sobie jednak sprawę, że z uwagi na dominujący w polskiej myśli prawniczej pogląd o prywatnoprawnym charakterze władzy rodzicielskiej, również w zakresie kierowania osobą dziecka, teza ta może okazać się początkowo trudna do zaakceptowania. Uważam jednak, że takie rozwiązanie modelowe może stanowić remedium na wiele trudności interpretacyjnych, które pojawiają się przy opisie władzy rodzicielskiej z perspektywy prywatnoprawnej. Można tu wskazać choćby na możliwość posłużenia się pojęciem kompetencji, co rozwiązuje spór nad rozumieniem istoty władzy rodzicielskiej albo jako prawa rodziców, albo ich obowiązku.

Rozdział IV: Administrator danych osobowych jako podmiot dysponujący władzą publiczną

Po omówieniu kluczowej dla życia każdego człowieka instytucji, jaką jest władza rodzicielska, przedstawię kwestię wykonywania władzy przez administratora danych osobowych. Władza ta, co stanowi tezę roboczą niniejszego rozdziału, także jest przejawem wykonywania władzy publicznej, a nawet – co wstępnie zakładam – władztwa administracyjnego.

Wykonywanie władzy przez administratorów danych osobowych w odczuciu przeciętnej osoby posiada zapewne mniejsze znaczenie niż wykonywanie władzy rodzicielskiej, a także rozważania na temat tej instytucji nie są budzą tak wiele emocji i sporów światopoglądowych (choć w tym zakresie w ostatnich kilku latach można obserwować znaczne ożywienie dyskursu publicznego, spowodowane wejściem w życie ogólnoeuropejskiego Rozporządzenia w sprawie ochrony danych osobowych⁴⁵²). W dobie informatyzacji poddanie prawa do prywatności oraz wolności informacyjnej władzy administratora danych osobowych wydaje się jednak o wiele powszechniejszym zjawiskiem niż poddanie dziecka władzy rodzicielskiej. O ile bowiem w tym drugim przypadku, w typowych sytuacjach, relacja władzy rodzicielskiej łączy dziecko z jednym lub dwojgiem rodziców, o tyle obecnie każda osoba fizyczna połączona jest relacjami z dziesiątkami, o ile nie setkami administratorów danych osobowych. Można wręcz rzec, że w dobie wszechobecnych informatycznych baz danych, zjawisko przetwarzania danych osobowych jest powszechne. Z tej perspektywy słuszna wydaje się więc teza postawiona przez A. Sobczyka, że RODO wprowadza system wykonywania władzy publicznej w dotychczas niespotykanej skali rozproszenia podmiotowego, co stanowi tezę monografii Autora z 2019 roku⁴⁵³. Jednocześnie można zauważyć, że często same podmioty piastujące tę władzę nie zdają sobie sprawy z jej znaczenia i charakteru.

Ze względu na zakres przedmiotowy niniejszej pracy, w ramach tego rozdziału będę analizowała jedynie kwestię działania w roli administratora danych osobowych przez podmioty typowo zaliczane do grupy podmiotów prywatnych, a więc przede wszystkim przez

⁴⁵² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 Kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia Dyrektywy 95/46/We (Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych) (Dz.Urz.UE.L Nr 119, str. 1), dalej jako „RODO”.

⁴⁵³ A. Sobczyk, *RODO. Rozproszona władza publiczna*, Kraków 2019.

spółki prawa handlowego, osoby prowadzące działalność gospodarczą, czy zakłady pracy (choć prywatnoprawny status tego ostatniego wcale nie jest pewny, o czym będę szczegółowo pisać w kolejnym rozdziale). Niemniej wyrażam przekonanie, że większość rozważań podjętych poniżej będzie można odnieść także do podmiotów *stricte* publicznych, które pełnią rolę administratorów danych osobowych.

Zaznaczyć należy ponadto, że niniejszy rozdział nie ma na celu kompleksowego opisu uprawnień i obowiązków administratora danych osobowych. W tym zakresie odsyłam do licznych opracowań dostępnych na polskim rynku wydawniczym⁴⁵⁴. Głównym celem poniższego rozdziału jest zweryfikowanie tezy o publicznoprawnym charakterze władzy wykonywanej przez administratorów danych osobowych poprzez przeprowadzenie testu organu administrującego.

1. Konstytucyjny wymiar ochrony danych osobowych

Rozpoczynając rozważania merytoryczne niniejszego rozdziału, na samym początku wypada wyjaśnić pewną nieścisłość terminologiczną, która może rzutować na ocenę poniższego wywodu. Otóż, co pierwotnie może okazać się nieintuicyjne, przedmiotem ochrony prawa ochrony danych osobowych wcale nie są dane osobowe. Przedmiotem, a raczej podmiotem ochrony tej dziedziny prawa jest człowiek, do którego dane osobowe się odnoszą⁴⁵⁵. Cała dziedzina prawa ochrony danych osobowych jest więc emanacją praw człowieka, w szczególności jego prawa do prywatności oraz wolności, której wyrazem jest przysługująca każdej osobie autonomia informacyjna. Powyższa konstatacja jest aktualna na gruncie polskiej Konstytucji, która w art. 51, odnoszącym się do autonomii informacyjnej osób, stanowi o „informacjach dotyczących osoby”. Oznacza to więc, że dane, których nie można odnieść do tożsamości konkretnego człowieka nie są chronione na gruncie tego

⁴⁵⁴ M. Mielczarek, T. Wyka, *Administrator i inspektor ochrony danych osobowych. Pozycja prawna*, Warszawa 2019; J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019; D. Lubasz (red.), *Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2022; E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO: ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018; P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018; M. Krzysztofek, *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej po reformie. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2016; P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018; E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, Warszawa 2016; M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.

⁴⁵⁵ Por. A. Sobczyk, *RODO...*, s. 22-23.

przepisu⁴⁵⁶. Konstytucja chroni więc nie informacje w oderwaniu od człowieka, ale właśnie człowieka, którego dotyczą konkretne informacje, a których przetwarzanie może naruszać godność i sferę wolności osobistej ich dysponenta.

Z uwagi na powyższe, choć w toku wywodu będę często odnosiła się do pojęcia ochrony danych osobowych, pod tym pojęciem zawsze będę rozumiała właśnie ochronę człowieka, ochronę jego godności, prywatności i wolności osobistej, w związku z procesami, w których przetwarzane będą informacje o tym człowieku.

1.1.Prawo do prywatności i autonomia informacyjna

Przepisami Konstytucji kluczowymi dla dyskusji o ochronie danych osobowych, z których wynikają publiczne prawa podmiotowe wpływające na pozycję każdego człowieka wobec organów władzy publicznej, są w szczególności art. 47 dotyczący ochrony prywatności, a także wspomniany już powyżej art. 51, którego przedmiotem jest ochrona autonomii informacyjnej człowieka w kontekście przetwarzania jego danych osobowych. Warto przy tym podkreślić, że prawo do prywatności nie kończy się jedynie na regulacjach dotyczących ochrony danych osobowych, lecz sięga o wiele szerzej, na co wskazują choćby przepisy o ochronie dóbr osobistych⁴⁵⁷.

Dekodując relację dwoma wyżej wskazanymi przepisami można powiedzieć, że art. 47 ustanawia ogólną normę ochrony prywatności człowieka, wobec której normy wynikające z art. 51 stanowią bardziej szczegółowe warunki ochrony. Można więc powiedzieć, że prywatność, o której mowa w art. 47 Konstytucji odnosi się m.in. do ochrony informacji dotyczących danej osoby oraz możliwości decydowania o zakresie i zasięgu udostępniania i komunikowania innym osobom informacji o swoim życiu (autonomia informacyjna)⁴⁵⁸. Prawo do prywatności zagwarantowane jest więc m.in. w aspekcie ochrony danych osobowych, przewidzianej w art. 51 Konstytucji⁴⁵⁹, ponieważ autonomia informacyjna,

⁴⁵⁶ Por. B. Banaszak, *Art. 51 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 309.

⁴⁵⁷ Por. D. Dörre-Nowak, *Ochrona godności i innych dóbr osobistych pracownika*, Warszawa 2005, s. 153-202; O. Noga, *Ochrona dóbr osobistych pracownika*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, 4/2009, nr 9, s. 53-54; H. Szewczyk, *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007, s. 341-432; M. Wujczyk, *Prawo pracownika do ochrony prywatności*, Warszawa 2012, s. 98-107.

⁴⁵⁸ Por. M. Wild, *Art. 47 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1-86*, Warszawa 2016, s. 1173.

⁴⁵⁹ Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97.

rozumiana jako prawo do decydowania o ujawnianiu innym informacji dotyczących swojej osoby oraz do sprawowania kontroli nad tymi informacjami, stanowi komponent prawa do prywatności⁴⁶⁰.

Publiczne prawa podmiotowe w zakresie ochrony prywatności człowieka posiadają zarówno aspekt negatywny, jak i pozytywny. Po pierwsze, wynika z nich bowiem uprawnienie do nieingerowania przez władze publiczne w sferę prywatności i autonomii informacyjnej osoby (oczywiście wolność ta nie ma charakteru absolutnego i podlegać może ograniczeniom na zasadach wynikających z Konstytucji), ale także osoby mogą domagać się od władz publicznych zapewnienia efektywnej ochrony ich prywatności przed nieuprawnioną ingerencją ze strony osób trzecich. Obowiązkiem władzy publicznej jest bowiem przyznanie jednostce rzeczywistych środków prawnych do ochrony przed naruszeniem sfery ich prywatności⁴⁶¹. Jak bowiem podkreśla Trybunał Konstytucyjny, zbytnia łatwość naruszenia prywatności sprawia, że przepisy k.c. o ochronie dóbr osobistych stanowią niewystarczające środki ochrony, jako działające jedynie *post fatum*⁴⁶².

U zarania prawa do prywatności oraz będącej jego częścią autonomii informacyjnej człowieka leży przekonanie, że każdy człowiek, jako istota autonomiczna i dysponująca swoją wolnością osobistą ma prawo do decydowania o zakresie swojej prywatności, czy innymi słowy, o granicach dostępności swojego życia i informacji o nim dla innych osób⁴⁶³. Na tej podstawie w literaturze formułuje się prawo człowieka do bycia pozostawionym samemu sobie, czy też, jak często określa się to anglosaskim terminem – a *right to be let alone*⁴⁶⁴, które może stanowić podstawę roszczenia o zachowanie w tajemnicy pewnych informacji dotyczących życia osoby⁴⁶⁵.

⁴⁶⁰Por. M. Wild, *Art. 51 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1222; wyrok SN z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt I CSK 868/14; wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt K 33/08.

⁴⁶¹M. Wild, *Art. 47...*, s. 1174.

⁴⁶²Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97.

⁴⁶³Por. M. Wild, *Art. 47...*, s. 1175-1176.

⁴⁶⁴Por. M. Wild, *Art. 47...*, s. 1175-1176; B. Banaszak, *Art. 47 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 296; określenie prawa do prywatności – *a right to be let alone* – pojawiło się w wyd. 1 *Law of Torts* T. Cooley'a (T. Cooley, *Law of Torts*, Chicago 1880), a także znalazło się w artykule S. Warren'a i L. Brandeis'a (S. Warren, L. Brandeis, *The Right to Privacy*, „*Harvard Law Review*”, 4/1890, s. 193] (za: B. Banaszak, *Art. 47...*, s. 296).

⁴⁶⁵Np. informacji o posiadanych rachunkach bankowych, dokonywanych przez niego transakcjach itp. (por. orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96); informacji o stanie zdrowia (por. wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97); czy też informacji o toczącym się z udziałem strony postępowaniu sądowym (por. wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/GL 226/13). Jednocześnie w orzecznictwie podkreśla się, że ochrona informacji dotyczących majątku i sfery ekonomicznej jednostki ulega

1.2. Ograniczenie prawa do prywatności autonomii informacyjnej

Co nie powinno budzić wątpliwości, uprawnienia, o których mowa powyżej nie mają charakteru absolutnego. Zarówno art. 47, jak i art. 51 Konstytucji mogą podlegać ograniczeniu na zasadach wynikających z art. 31 ust. 3 Konstytucji⁴⁶⁶. Mechanizm ten nabiera szczególnego znaczenia w przypadku normy wynikającej z art. 51 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którą władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym. Przepis ten stanowi więc gwarancję dla obywateli, że w relacjach z władzą, sfera ich autonomii informacyjnej nie będzie naruszana w sposób arbitralny, nieproporcjonalny i niecelowy. Brzmienie przepisu nie pozostawia przy tym wątpliwości, że istnieją sytuacje, w których ingerencja władz w autonomię informacyjną osoby jest legalna i uzasadniona. Na potrzeby stosowania art. 51 ust. 2 należy więc określić zasady ważenia w przypadku wystąpienia potencjalnych kolizji między celami publicznymi, które dążą bezpośrednio do realizacji dobra wspólnego a indywidualnymi interesami poszczególnych osób, w tym przypadku reprezentowanymi przez ich autonomię informacyjną⁴⁶⁷.

Za odpowiednią metodę ważenia tych interesów należy uznać mechanizm wynikający z art. 31 ust. 3 Konstytucji, zgodnie z którym ograniczenia odnośnie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie oraz tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, bądź wolności i

ograniczeniom według łagodniejszych kryteriów, niż w wypadku sfery czysto osobistej (por. wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02 oraz wyrok TK z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98).

⁴⁶⁶ Por. M. Wild, *Art. 47...*, s. 1174; B. Banaszak, *Art. 47...*, s. 297-298; M. Wild, *Art. 51...*, s. 1230; B. Banaszak, *Art. 51...*, s. 309-310.

⁴⁶⁷ Oczywiście fakt, że w pewnych sytuacjach może dochodzić do incydentalnych kolizji interesów prywatnych i publicznych nie oznacza, że pozostają one ze sobą w ciągłej sprzeczności. Wręcz przeciwnie – interesy publiczne, a więc dążenie do realizacji dobra wspólnego naturalnie zakłada także dążenie do budowania dobrobytu i dogodnych warunków rozwoju poszczególnych osób - członków wspólnoty. Co więcej, kategoria interesów indywidualnych, w której mieści się także interes prywatny, jest chroniona przez prawo publiczne, w tym administracyjne. Jak bowiem zauważa M. Piechowiak, dobro wspólne oznacza sumę warunków życia społecznego umożliwiających i ułatwiających integralny rozwój wszystkich członków wspólnoty politycznej i tworzonych przez nie społeczności. Pewne ograniczenia swobód, czy obowiązki członków wspólnoty są więc niezbędne do realizacji dobra wspólnego poprzez zapewnienie warunków rozwoju innych członków wspólnoty, co odzwierciedla zasada solidaryzmu (źródło: M. Piechowiak, *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012, s. 433 i n.; M. Piechowiak, *Komentarz do art. 1–86, Warszawa 2016*, s. 178). Warto przy tym zaznaczyć, że pojęcie dobra wspólnego traktuje się szerszej niż interes publiczny (por. M. Stahl, *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* (w:) J. Boć, A. Chajbrowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009).

praw innych osób⁴⁶⁸. Przy zastosowaniu art. 31 ust. 3 Konstytucji ustalenie niezbędności informacji następuje poprzez porównanie znaczenia gromadzonych informacji dla podmiotu danych (przy uwzględnieniu metod ich pozyskiwania) oraz celu, któremu ma służyć ograniczenie autonomii informacyjnej. W ten sposób dochodzi do zweryfikowania zgodności przetwarzania z wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji zasadą proporcjonalności. Ponadto, poza koniecznością wskazania interesu mieszczącego się w katalogu zawartym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, konieczne jest stwierdzenie, że wprowadzona regulacja ustawodawcza jest w stanie doprowadzić do zamierzonych przez nią skutków (zasada przydatności), jest niezbędna dla ochrony interesu publicznego, z którym jest powiązana (zasada konieczności), a jej efekty pozostają w proporcji do ciężarów nakładanych przez nią na obywatela⁴⁶⁹.

Uprzedzając nieco wywód zawarty w niniejszym rozdziale, można już w tym miejscu stwierdzić, że mechanizm dopuszczalnego ograniczania konstytucyjnych praw i wolności jest w istocie zbieżny z zakresem dozwolonego przetwarzania danych osobowych przez administratorów wynikającym z RODO. Jest to o tyle znaczące, że mechanizm ten w Konstytucji RP skierowany jest do władz publicznych i znajdzie swoje zastosowanie w przypadku uzasadnionej ingerencji w autonomię informacyjną osoby przez władze publiczne. W szczególności podobieństwa te uwidaczniają się w stosunku do zasad przetwarzania danych osobowych wynikających z art. 5 RODO, a także w zakresie tzw. przesłanek legalizujących przetwarzanie danych osobowych z art. 6 i art. 9 RODO, które w swej treści wprost wskazują na konieczność realizacji zadania wykonywanego w interesie publicznym lub nakazują zastosowanie mechanizmu wagi praw i wolności zaangażowanych osób. Można wręcz stwierdzić, że przepisy te stanowią rozwinięcia konstytucyjnej zasady proporcjonalności (zwanej także zakazem nadmiernej ingerencji)⁴⁷⁰.

Powyższe rozważania warto uzupełnić o refleksję dotyczącą trybu ograniczania autonomii informacyjnej osób fizycznych. Art. 31 ust. 3 Konstytucji wskazuje, że prawa i wolności konstytucyjne mogą, przy zachowaniu pozostałych warunków, zostać ograniczone tylko w ustawie, natomiast art. 51 ust. 1 Konstytucji mówi o tym, że nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby. Może więc powstać wątpliwość, jak wskazane przepisy Konstytucji odnoszą się do

⁴⁶⁸ Por. wyrok TK z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04.

⁴⁶⁹ Tamże; por. M. Wild, *Art. 51...*, s. 1230.

⁴⁷⁰ Por. wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04; orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94; wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02; wyrok z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04.

tę, że obecnie głównym aktem prawnym regulującym kwestie przetwarzania danych osobowych w Polsce jest rozporządzenie unijne - RODO.

Należy jednak zauważyć, że konstytucyjny wymóg ograniczania praw i wolności „tylko w ustawie” nie oznacza, że wszystkie tego rodzaju ograniczenia rzeczywiście muszą się znaleźć tylko i wyłącznie w ustawach⁴⁷¹. W literaturze przedmiotu nie ulega raczej wątpliwości, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą być ustanowione w aktach prawa stanowionych przez organizacje międzynarodowe, do których należy Polska, jeżeli umowa międzynarodowa powołująca tę organizację przewiduje, że prawo przez nią stanowione jest stosowane w państwach członkowskich bezpośrednio⁴⁷². Oczywiście sytuacje tego typu najczęściej będą wiązały się z członkostwem Polski w Unii Europejskiej. Z powyższego wynika więc, że ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności mogą wynikać z rozporządzeń unijnych. Teza taka jest potwierdzana przez orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, choć podkreślenia wymaga, że zgodnie z hierarchią źródeł prawa rozporządzenia unijne nie mają pierwszeństwa przez Konstytucją⁴⁷³, więc przewidziane w unijnych rozporządzeniach ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności muszą spełniać wymogi określone w art. 31 ust. 3 Konstytucji lub w przepisie Konstytucji zawierającym szczególną klauzulę ograniczającą⁴⁷⁴.

Powyższe oznacza więc, że ustanowienie szczegółowych reguł przetwarzania danych osobowych w akcie prawnym będącym rozporządzeniem unijnym nie stoi w sprzeczności z polską Konstytucją tak długo, jak ingerencja z sferę autonomii informacyjnej osób fizycznych spełnia wymogi ustalone w Konstytucji.

2. Autonomia informacyjna a zakres stosowania RODO

Jak wskazywałam powyżej, obecnie głównym aktem prawnym regulującym kwestię przetwarzania danych osobowych jest rozporządzenie unijne RODO. Ze względu na zakres jego zastosowania nie każdy przypadek pozyskiwania danych osobowych będzie jednak

⁴⁷¹ L. Bosek, M. Szydło, *Art. 31 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 780.

⁴⁷² Tamże, s. 783.

⁴⁷³ Por. R. Szafarz, *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, 1/1998, s. 9; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 106.

⁴⁷⁴ Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04; wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09.

regulowany przepisami tego rozporządzenia. RODO samo wskazuje bowiem w motywie 18, że jego przepisy nie mają zastosowania do przetwarzania danych osobowych przez osoby fizyczne w ramach działalności czysto osobistej lub domowej, czyli bez związku z działalnością zawodową lub handlową. Co więcej, RODO ma zastosowanie wyłącznie w przypadku przetwarzania danych osobowych w sposób całkowicie lub częściowo zautomatyzowany oraz do przetwarzania w sposób inny niż zautomatyzowany danych osobowych stanowiących część zbioru danych lub mających stanowić część zbioru danych, co wynika z art. 2 tego rozporządzenia.

Tak określony zakres zastosowania RODO oznacza, że nie dotyczy ono przypadków, gdy osoby fizyczne dokonują przetwarzania w celach osobistych lub domowych, niezależnie od sposobu tego przetwarzania, a także nie znajduje zastosowania, gdy podmiot dowolnej kategorii, niezależnie od celu dokonuje przetwarzania w sposób niezautomatyzowany, poza zbiorem danych. Ponadto, z uwagi na brzmienie art. 2 RODO wysnuć należy wniosek, że pod zakres tego rozporządzenia nie podpada sytuacja przetwarzania informacji o osobie, które nie zostały utrwalone⁴⁷⁵. Należy więc stwierdzić, że zakres przypadków przetwarzania informacji o osobach nieregulowany przez RODO jest stosunkowo szeroki. Powstaje więc wątpliwość, w jaki sposób w tego typu sytuacjach chroniona jest prywatność i autonomia informacyjna osób fizycznych, zwłaszcza że art. 47 i art. 51 Konstytucji nie zawierają ograniczeń zakresowych podobnych do tych występujących w RODO.

2.1.Ochrona prywatności osób fizycznych poza RODO

W tym miejscu warto przypomnieć, że treść art. 51 Konstytucji odnosi się wyłącznie do obowiązków władzy publicznej⁴⁷⁶. Szerszy zakres zastosowania znajduje oczywiście opisana w art. 47 Konstytucji ochrona prywatności, w ramach której mieści się również ochrona autonomii informacyjnej osób fizycznych. Władze publiczne mają więc obowiązek

⁴⁷⁵ Por. A. Sobczyk, *RODO...*, s. 61-63; P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, *Art. 2 RODO* (w:) P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 142-143; G. Sibiga, *Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych*, Warszawa 2003, s. 50; wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2227/19.

⁴⁷⁶ M. Wild, *Art. 47...*, s. 1173; M. Wild, *Art. 51...*, s. 1228; wyrok TK z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07.

zapewnienia efektywnej ochrony prywatności każdego człowieka przed nieuprawnioną ingerencją ze strony osób trzecich, w tym zapewnienia środków ochrony prawnej⁴⁷⁷.

Trzeba więc zauważyć, że polskie prawo, poza zakresem RODO, zapewnia wiele mechanizmów ochrony prywatności osób fizycznym w związku z pozyskiwaniem ich danych osobowych przez inne podmioty. W tym zakresie A. Sobczyk wyróżnił poziomy ochrony danych osobowych, wyróżniając zarówno ochronę osób w relacjach profesjonalnych, z podmiotami gospodarczymi, jaki i ochronę w relacjach prywatnych i nieprofesjonalnych⁴⁷⁸. Wśród najważniejszych środków ochrony prywatności i autonomii informacyjnej osób poza zakresem RODO można więc wskazać ochronę dóbr osobistych opartą o przepisy kodeksu cywilnego, ochronę gwarantowaną przez obowiązek zachowania tajemnicy zawodowej przewidziany w przypadku relacji z niektórymi kategoriami podmiotów profesjonalnych, a także ochronę tajemnicy służbowej wynikającą z art. 266 kodeksu karnego⁴⁷⁹.

Jak więc wynika z powyższego, RODO dotyczy tylko ułamka wszystkich przypadków przetwarzania danych osobowych. Co więcej, zakres tego rozporządzenia jest dodatkowo ograniczony przez przyjęte w jego treści rozumienie pojęcia administratora danych osobowych. RODO reguluje bowiem wyłącznie te procesy przetwarzania danych osobowych, co do których można wskazać ich administratora, a jeżeli dany proces przetwarzanie takiego administratora nie posiada – nie dotyczą go przepisy RODO.

2.2. Definicja administratora danych osobowych a zakres działania RODO

Definicja pojęcia administratora danych osobowych wynika z art. 4 pkt 7 RODO. Zgodnie z tym przepisem pojęcie administratora oznacza osobę fizyczną lub prawną, organ publiczny, jednostkę lub inny podmiot, który samodzielnie lub wspólnie z innymi ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych, a jeżeli cele i sposoby takiego przetwarzania są określone w prawie, to również w tym prawie może zostać wyznaczony administrator lub mogą zostać określone konkretne kryteria jego wyznaczania.

Wydaje się przy tym, że powyższa definicja, co najmniej w stosunku do osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych posługuje się pewnym uproszczeniem.

⁴⁷⁷ M. Wild, *Art. 47...*, s. 1174.

⁴⁷⁸ A. Sobczyk, *ROOD...*, s. 17-138.

⁴⁷⁹ Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345).

Czynności i decyzje administratora danych osobowych w takich przypadkach podejmowane są bowiem przez organ działający w imieniu podmiotu. Najczęściej będzie to zarząd. Należy więc przyjąć, że administratorem danych osobowych będzie organ osoby prawnej lub innej jednostki organizacyjnej, a pozostałe osoby będą działać z upoważnienia tego organu. Dla uproszczenia wywodu będę jednak posługiwać się literalnym brzmieniem RODO, odnosząc się do osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych jako do administratorów danych osobowych.

Zgodnie więc z przywołaną definicją można wyróżnić dwa sposoby zyskania przez dany podmiot statusu administratora danych osobowych. Pierwszy z nich wynika z aktywności podmiotu zainteresowanego, co objawia się ustaleniem przez niego celów i sposobów przetwarzania danych osobowych i może odbyć się poprzez samodzielnie działanie administratora lub poprzez wspólne działanie z innym podmiotem lub podmiotami – w ramach współadministrowania danymi osobowymi. Drugi z kolei związany jest z ustaleniem owych celów i sposobów przez prawo w połączeniu z wyznaczeniem podmiotu pełniącego rolę administratora w samych przepisach, bądź określeniem kryteriów jego wyznaczenia, co nie wymaga już aktywnej postawy samego podmiotu.

Odnosząc się więc do pierwszego ze sposobów nabycia statusu administratora danych osobowych, należy zwrócić uwagę, że ze względu na użyty w przepisie spójnik „i”, zarówno cele jak i sposoby muszą zostać ustalone przez administratora (administratorów). Jeżeli więc podmiot ustala tylko cel, albo tylko sposób, to nie spełnia on warunków, aby nabyć status administratora danych osobowych w rozumieniu RODO. Podobnie jeśli cel lub sposób przetwarzania zostaną podmiotowi narzucone lub współustalone przez osobę, której dane dotyczą w ramach korzystania z posiadanej przez nią autonomii informacyjnej – podmiot taki nie może zostać uznany za administratora w rozumieniu RODO⁴⁸⁰.

Co do drugiego ze sposobów uzyskania statusu administratora danych osobowych w rozumieniu RODO, to należy podkreślić, że w tego rodzaju przypadkach nie można domniemywać posiadania statusu administratora przez podmiot, w stosunku do którego nie zostało to jasno i jednoznacznie określone w akcie prawa lub decyzji kompetentnego organu. Posiadanie statusu administratora danych osobowych w rozumieniu RODO wiąże się bowiem

⁴⁸⁰ A. Sobczyk, *RODO...*, s. 63-64.

z nałożeniem szeregu obowiązków i obciążeń, stąd interpretacja tego typu przypadków zawsze powinna być dokonywana w sposób zawężający⁴⁸¹.

2.3. Zakres zastosowania RODO – wnioski końcowe

Jak więc wynika z powyższych rozważań, wiele przypadków przetwarzania danych osobowych, czy też patrząc z perspektywy osoby, której informacje te dotyczą - przypadków ingerencji w autonomię informacyjną osoby fizycznej, pozostaje poza zakresem uregulowania RODO, czy to ze względu na wyłączenia przedmiotowe zawarte w motywie 18 lub art. 2 RODO, czy też z uwagi na brak administratora danych osobowych w danym procesie przetwarzania informacji o osobach fizycznych. Z uwagi na zakres przedmiotowy niniejszej pracy przypadki te, choć niezwykle istotne dla osób, których dotyczą przetwarzane informacje, nie będą dalej poddawane rozważaniom. Skupię się więc na pozycji administratora danych osobowych w rozumieniu przepisów RODO ze względu na wyposażenie go w szczególne kompetencje, a posługując się testem organu administrującego zweryfikuję, czy w przypadku administratorów można mówić o wykonywaniu władzy publicznej.

3. Administrator danych osobowych jako podmiot wykonujący władzę publiczną. Test organu administrującego

Podobne jak w przypadku władzy rodzicielskiej, w celu zweryfikowania tezy, czy administratorzy danych osobowych w rozumieniu RODO wykonują władzę publiczną sprawowaną w imieniu państwa, a także, czy przysługuje im władztwo administracyjne, posłużę się sformułowanym w doktrynie polskiego prawa administracyjnego testem organu administrującego⁴⁸². Moje rozważania nie mają więc na celu opisu sytuacji administratora danych osobowych w RODO, przysługujących mu uprawnień, czy obowiązków. Podobnie, nie będę podejmować się szczegółowego opisu poszczególnych przesłanek legalizujących przetwarzanie danych osobowych z art. 6 i art. 9 RODO. W tym zakresie odsyłam do

⁴⁸¹ Tamże, s. 66.

⁴⁸² M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

dostępnej literatury⁴⁸³. Poniższe rozważania skupią się więc jedynie na modelowym opisie wykonywania władzy publicznej przez organy administrujące i zweryfikowaniu, czy sytuacja administratora danych osobowych z RODO wpisuje się w ten model.

Należy również wskazać, że teza o wykonywaniu przez administratorów danych osobowych władzy publicznej nie jest odosobniona w polskiej nauce prawa. Rozważaniom na ten temat A. Sobczyk poświęcił swoją monografię z 2019 roku⁴⁸⁴. Poniższe rozważania będą więc kontynuacją tez Autora, przy czym rozwinięty zostanie wątek analizy sytuacji administratora danych osobowych z perspektywy poszczególnych przesłanek testu organu administrującego.

3.1. Utworzenie podmiotu

Aby wykazać spełnianie pierwszej z przesłanek sformułowanych w ramach testu organu administrującego, należy pozytywnie odpowiedzieć na pytanie, czy administrator danych osobowych jako podmiot jest tworzony ustawą lub na mocy aktu organu administracji publicznej, wydanego w oparciu o ustawę⁴⁸⁵. Wypada więc przypomnieć, że zgodnie z art. 4 pkt 7 RODO istnieją dwa sposoby uzyskania statusu administratora danych osobowych – pierwszy opiera się na aktywnym działaniu podmiotu, który ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych, a drugi nie wymaga od przyszłego administratora aktywności, ponieważ zakłada nadanie mu owego statusu przez akt prawa lub decyzję kompetentnego organu.

W pierwszej kolejności odniosę się więc do drugiego z wymienionych sposobów nabycia statusu administratora danych osobowych, ponieważ wydaje się on budzić mniejsze wątpliwości. Warunek sformułowany w teście jest bowiem w zasadzie tożsamy z brzmieniem definicji administratora z art. 4 pkt 7 RODO, który mówi o wyznaczeniu administratora w

⁴⁸³ Np. J. Barta, P. Fajgielski, R. Markiewicz, *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019; D. Lubasz (red.), *Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2022; E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO: ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018; P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018; M. Krzysztofek, *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej po reformie. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2016; P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018; E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, Warszawa 2016; M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.

⁴⁸⁴ A. Sobczyk, *RODO...*

⁴⁸⁵ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

prawie Unii lub w prawie państwa członkowskiego, albo określeniu konkretnych kryteriów jego wyznaczenia w tym prawie, na podstawie którego kompetentny organ będzie mógł oczywiście potwierdzić status administratora przysługujący danemu podmiotowi. Jako przykłady administratorów danych zaliczających się do tej grupy w polskim porządku prawnym można wskazać m. in. Komendanta Głównego Policji, Komendanta CBŚP, Komendanta BSWP, Komendanta CBZC, dyrektora Centralnego Laboratorium Kryminalistycznego Policji, komendantów wojewódzkich (Stołecznego) Policji, komendantów powiatowych (miejskich i rejonowych) Policji, Komendanta-Rektora Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie oraz komendantów szkół policyjnych⁴⁸⁶, Komendanta Głównego Straży Granicznej⁴⁸⁷, Naczelną Radę Lekarską⁴⁸⁸ i okręgowe rady lekarskie⁴⁸⁹, Centrum Usług Społecznych⁴⁹⁰, czy Trybunał Stanu⁴⁹¹.

Warto przy tym podkreślić, że z uwagi na szereg nawzajemnych obowiązków obciążających administratorów danych osobowych zgodnie z RODO, statusu administratora nie należy domniemywać, gdy wprost nie został on nadany przez przepis prawa lub decyzję kompetentnego organu⁴⁹².

Trzeba przy tym dodać, że użytego w teście organu administrującego warunku utworzenia podmiotu w ustawie lub w akcie wydanym w oparciu o ustawę, nie należy interpretować wyłącznie literalnie. Nie wydaje się bowiem uzasadnionym, aby przyjmować, że podmiot straci swój status organu administrującego ze względu na nadanie mu tego statusu w akcie prawnym ponadustawowym, na przykład w rozporządzeniu unijnym, albo w akcie wprowadzie podstawowym, ale wydanym w oparciu o kompetencję wynikającą z ustawy, jak w przypadku rozporządzeń wykonawczych.

Pierwszy z wyżej wskazanych sposobów nabycia statusu administratora danych osobowych może budzić większe wątpliwości, ponieważ, jak zaznaczałam wcześniej, podmiot zostaje administratorem na skutek swojej aktywności – poprzez ustalenie celów i sposobów przetwarzania danych osobowych osób fizycznych. Pozornie może więc wydawać

⁴⁸⁶ Art. 20 ust. 1f ustawy z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r. poz. 1882).

⁴⁸⁷ Art. 10 ust. 11 ustawy z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1486).

⁴⁸⁸ Art. 9 ust. 7a, art. 19b ust. 8 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2021 r. poz. 790).

⁴⁸⁹ Art. 19b ust. 8 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2021 r. poz. 790).

⁴⁹⁰ Art. 22 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818).

⁴⁹¹ Art. 20f ustawy z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762).

⁴⁹² A. Sobczyk, *RODO...*, s. 66.

się, że to nie prawo wyznacza administratora, ale podmiot sam kreuje siebie administratorem, na mocy swoich działań i decyzji. Trzeba jednak zauważyć, że „administrator” to pojęcie prawne, status nadawany podmiotowi który znajdzie się w określonej sytuacji i wypełni przesłanki ustanowione w prawie. Ze statusem administratora danych osobowych wiąże się także szereg obowiązków, które niejednokrotnie tworzą po stronie podmiotu znaczne koszty, a z których wypełniania nie można zrezygnować nie narażając się na odpowiedzialność. Można więc stwierdzić, że od posiadania statusu administratora danych osobowych nie można uciec.

Powyższe nie jest zresztą sytuacją nietypową dla prawa administracyjnego. Jak podkreśla J. Zimmermann, prawo administracyjne charakteryzuje się dwojakim oddziaływaniem. Oznacza to, że na gruncie prawa administracyjnego normy generalne i abstrakcyjne czasami odnoszą skutek bezpośredni wobec ich adresata, a w innych przypadkach wymagają konkretyzacji i indywidualizacji przez kompetentny organ⁴⁹³. W przypadku administratora danych osobowych ma miejsce właśnie pierwszy z wymienionych przypadków. Bez tego aktu kreowania administratora danych osobowych przez prawo, podmioty nie nabywałyby tego statusu i nadal występowałyby w stosunku do osób fizycznych „tylko” jako spółki prawa handlowego, osoby prowadzące działalność gospodarczą, czy inne organizacje.

Nadanie statusu administratora, czy też wykreowanie go przez przepisy prawa, nadaje jednocześnie podmiotowi uzyskującemu ten status uprawnienie do legalnego ingerowania w autonomię informacyjną osób fizycznych, przy jednoczesnym nałożeniu na niego szeregu obowiązków publicznych, co będzie jeszcze przedmiotem bardziej rozbudowanej analizy. W tym miejscu trzeba jednak zauważyć, że „uprawnienia”, jakie zyskuje podmiot, którego prawo kreuje na administratora danych osobowych nie mają charakteru ekwiwalentnego wobec obciążeń, jakie nakładane są na ten podmiot, ani też wobec pozyskiwanych przez niego informacji o osobie fizycznej. Nie równoważą się one bowiem ani na polu ekonomicznym, ani na polu wysiłku, jaki muszą zaangażować obie ze stron tej relacji prawnej. Bez wątplenia więc stosunek prawny wiążący podmiot danych z administratorem danych osobowych nie zalicza się do stosunków horyzontalnych, a do relacji wertykalnych.

Na podstawie powyższych rozważań można więc stwierdzić, że w każdym przypadku administrator danych osobowych jest kreowany przez prawo lub decyzję kompetentnego

⁴⁹³ Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 128-136.

organu. Tym samym administrator danych osobowych spełnia pierwsze z kryteriów sformułowanych w teście organu administrującego.

3.2. Wykonywanie zadań publicznych

Kolejnym elementem wskazującym na kwalifikowanie podmiotu jako organu administrującego jest wykonywanie przez niego zadań publicznych określonych przepisami prawa publicznego⁴⁹⁴. W przypadku administratora danych osobowych rozważania na temat jego zadań publicznych najlepiej jest rozpocząć od treści motywu 4 RODO, który obrazuje cele, jakie według prawodawców ma realizować rozporządzenie. Zgodnie z tym przepisem przetwarzanie danych osobowych należy zorganizować w taki sposób, aby służyło ludzkości. Choć cel ten został sformułowany na wysokim poziomie ogólności, nie ulega wątpliwości, że ma on naturę publiczną. Chodzi więc o realizację dobra wspólnego poprzez odpowiednią organizację procesów przetwarzania danych osobowych. W tym kontekście oczywiste jest skojarzenie z rolą, jaką pełni prawo administracyjne, które przecież, jak podkreśla J. Zimmermann, w pierwszej kolejności ma służyć człowiekowi⁴⁹⁵. W obu przypadkach obowiązek służby dla dobra wspólnego wypełniany jest przez realizację bardziej skonkretyzowanych zadań publicznych określonych w prawie.

Analiza tekstu RODO prowadzi zresztą do wniosku, że nie istnieje żadna znacząca różnica pomiędzy tym aktem prawnym a innymi powszechnie obowiązującymi aktami prawa administracyjnego materialnego. Podobieństwa dotyczą nie tylko stawianych przed zobowiązanymi podmiotami zadań publicznych, ale także sposobu formułowania praw i obowiązków tych podmiotów, które można określić mianem kompetencji administracyjnej, czy też zakresu dopuszczalnej ingerencji w sferę praw i wolności osób fizycznych, w przypadku RODO – autonomii informacyjnej. Co więcej, jak wskazywałam już powyżej, przedmiotem RODO jest ochrona publicznych praw podmiotowych osób w związku z dokonywaniem czynności przetwarzania ich danych podmiotowych. Na podstawie powyższego można więc stwierdzić, że RODO jako akt prawny należy zaliczyć do aktów prawa publicznego, a precyzyjniej – administracyjnego.

⁴⁹⁴ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

⁴⁹⁵ J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 77 i n.

W tym samym motywie 4 RODO podkreśla się także, że prawo do ochrony danych osobowych nie jest prawem bezwzględny i należy je postrzegać w kontekście jego funkcji społecznej, a także ważąc względem innych praw podstawowych w myśl zasady proporcjonalności. Należy więc uznać, że motyw ten jest w zasadzie zbieżny z treścią art. 31 ust. 3 Konstytucji stanowiącym o dozwolonym zakresie ograniczanie konstytucyjnych praw i wolności, do których należą przecież prawo do prywatności oraz autonomia informacyjna osób fizycznych. Zgodnie z Konstytucją ograniczenia praw i wolności mogą nastąpić, gdy jest to konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Innymi słowy, ograniczenie może nastąpić z uwagi na cele publiczne (realizację dobra wspólnego) lub z uwagi na konieczność zapewnienia praw i wolności innych osób, co odzwierciedla treść motywu 4 RODO.

Bardziej szczegółowy obowiązek realizacji zadań publicznych został na administratorów danych osobowych nałożony w art. 6 ust. 1 oraz art. 9 ust. 2 RODO. Przepisy te zawierają tzw. „przesłanki legalizujące” przetwarzanie danych osobowych. W literaturze wskazuje się, że art. 6 RODO ustanawia pozytywnie wskazane przesłanki legalności przetwarzania danych osobowych⁴⁹⁶, natomiast art. 9 RODO wskazuje na legalne odstępstwa od reguły zakazu przetwarzania danych osobowych zaliczanych do tzw. szczególnej kategorii⁴⁹⁷. Przyjmując jednak optykę prawa administracyjnego, która, co wynika z powyższych rozważań, w przypadku RODO wydaje się być uzasadniona, można stwierdzić, że normy zawarte zarówno w art. 6 RODO, jak i w art. 9 RODO stanowią przykład norm kompetencyjnych skierowanych do administratora danych osobowych, który

⁴⁹⁶ P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, *Art. 6 RODO* (w:) P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 273-274; B. Kaczmarek-Templin, *Podstawy legalizacyjne przetwarzania danych osobowych ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych – wybrane zagadnienia* (w:) E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, Warszawa 2016, s. 103-104; A. Nerka, M. Sakowska-Baryła, *Art. 6 RODO* (w:) M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 152 i n.; D. Lubasz, W. Chomiczewski, *Art. 6 RODO* (w:) E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO: ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 344-409; P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie...*, s. ..., nb. 159-160.

⁴⁹⁷ Por. P. Barta, M. Kawecki, P. Litwiński, *Art. 9 RODO* (w:) P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 330; A. Nerka, *Art. 9 RODO* (w:) M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 157; M. Kuba, *Art. 9 RODO* (w:) E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO: ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 445; P. Fajgielski, *Ogólne rozporządzenie...*, s. 197; do danych szczególnej kategorii należy zaliczyć: dane osobowe ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub światopoglądowe, przynależność do związków zawodowych oraz dane genetyczne i dane biometryczne przetwarzane w celu jednoznacznego zidentyfikowania osoby fizycznej lub dane dotyczące zdrowia, seksualności lub orientacji seksualnej osoby.

na ich podstawie zyskuje prawo legalnego zaingerowania w sferę autonomii informacyjnej osób fizycznych poprzez ustalenie celi i sposobów przetwarzania ich danych osobowych⁴⁹⁸.

W treści art. 6 i art. 9 RODO odnaleźć można szereg realizowanych administratora danych osobowych zadań publicznych, które uzasadniają przetwarzanie danych osobowych dotyczących osób fizycznych. RODO uzasadnia bowiem możliwość ingerencji w autonomię informacyjną osoby – w jej prawa człowieka – tylko w obliczu konieczności realizacji konkretnych, społecznie doniosłych celów. Chodzi więc w tu między innymi o zapewnienie realizacji obowiązków wynikających z prawa, odpowiedni poziom zabezpieczenia żywotnych (podstawowych) interesów osób fizycznych, czy zabezpieczenie możliwości działania w ramach sprawowania władzy publicznej. W art. 9 RODO zadania publiczne sformułowane są w sposób jeszcze bardziej szczegółowy. Chodzi więc między innymi o realizację obowiązków w dziedzinie prawa pracy, zabezpieczenia społecznego i ochrony socjalnej, umożliwienie działania fundacji i stowarzyszeń (które z samej istoty funkcjonowania tych podmiotów realizują zadania publiczne), realizację celów z zakresu profilaktyki zdrowotnej lub medycyny pracy, diagnozy medycznej, zapewnienia opieki zdrowotnej lub zabezpieczenia społecznego, leczenia lub zarządzania systemami i usługami opieki zdrowotnej lub zabezpieczenia społecznego, ochronę przed poważnymi transgranicznymi zagrożeniami zdrowotnymi lub zapewnienie wysokich standardów jakości i bezpieczeństwa opieki zdrowotnej oraz produktów leczniczych lub wyrobów medycznych, czy do celów archiwalnych, badawczych, statystycznych lub historycznych.

Warto również zastanowić się nad znaczeniem przesłanki niezbędności sformułowanej w niemal każdej normie kompetencyjnej zawartej w art. 6 i art. 9 RODO, a w szczególności nad jej ewentualną tożsamością z przesłanką konieczności wynikającą z art. 31 ust. 3 Konstytucji. Otóż istnieją podstawy, aby twierdzić, że użycie w treści RODO przesłanki niezbędności zamiast konstytucyjnej przesłanki konieczności jest wynikiem niedoskonałego tłumaczenia rozporządzenia z języka angielskiego na język polski. W swej oryginalnej wersji językowej RODO posługuje się pojęciem „*necessary*”, które angielsko-polski słownik PWN tłumaczy właśnie jako „konieczny”⁴⁹⁹, a nie pojęciem „*indispensable*”, które według tego słownika jest angielskim odpowiednikiem polskiego określenia „niezbędny”⁵⁰⁰. Na podstawie

⁴⁹⁸ A. Sobczyk, *RODO...*, s. 69.

⁴⁹⁹ <https://translatica.pl/haslo/po-polsku/necessary;4580297.html> (dostęp: 5 maja 2022 r.).

⁵⁰⁰ <https://translatica.pl/szukaj/po-angielsku/niezb%C4%99dny.html> (dostęp: 5 maja 2022 r.).

powyższego można więc stwierdzić, że RODO oraz Konstytucja formułują ten sam warunek konieczności w przypadku ingerencji w sferę autonomii informacyjnej osób fizycznych⁵⁰¹.

Powyższe rozważania prowadzą więc do jednoznacznego wniosku, że administratorzy danych osobowych w rozumieniu RODO wykonują nałożone na nich przez przepisy prawa zadania publiczne. Równocześnie, jest to jednoznaczne z wypełnieniem drugiego z warunków koniecznych do wykazania przy przeprowadzaniu testu podmiotu administrującego.

3.3.Realizacja zadań publicznych w ramach władczych form działania

Aby udowodnić, że administratorzy danych osobowych działają jako organy administrujące należy wykazać, że nałożone na nich zadania publiczne, o których mowa była w poprzednim podrozdziale, realizowane są w ramach władczych form działania. Wydaje się przy tym, że co do większości przypadków realizowania kompetencji z art. 6 i art. 9 RODO kwestia ta nie będzie budziła większych wątpliwości. Decydując o celach i sposobach przetwarzania cudzych danych osobowych, administrator bezspornie dokonuje bowiem jednostronnej, władczej ingerencji w sferę autonomii informacyjnej osób. Innymi słowy, administrator danych osobowych na podstawie przyznanej mu przez ww. przepisy kompetencji dokonuje ingerencji w prawa człowieka, co jest właściwością władzy publicznej⁵⁰². Tego rodzaju jednostronna ingerencja nie jest bowiem możliwa w stosunkach horyzontalnych - niewładczych.

Należy więc przyjąć za trafne stwierdzenie, że akt ustalenia celów i sposobów przetwarzania danych osobowych, który zmienia lub kreuje nową sytuację w sferze praw i wolności osoby, której dotyczy, stanowi indywidualny akt administracyjny⁵⁰³. Wydanie aktu administracyjnego bez wątpienia stanowi przy tym przykład władczej formy działania. Kreuje on bowiem indywidualną normę prawną o charakterze bezwzględnie obowiązującym⁵⁰⁴, a nawet dwustronnie wiążącym, ponieważ kreuje określone uprawnienia i obowiązki także po stronie organu wydającego⁵⁰⁵.

⁵⁰¹ Por. A. Sobczyk, *RODO...*, s. 140-142.

⁵⁰² Tamże, s. 66.

⁵⁰³ Pro. tamże, s. 68.

⁵⁰⁴ J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 389.

⁵⁰⁵ Tamże, s. 389.

Powyższe rozumowanie, które wydaje się dość oczywiste w przypadku większości norm kompetencyjnych z art. 6 i art. 9 RODO wymaga jednak głębszej refleksji w trzech znaczących przypadkach. Pierwszym z nich będzie sytuacja, gdy tzw. „podstawę przetwarzania” stanowić będzie zgoda osoby, której dane dotyczą. Drugą – gdy przetwarzanie odbywać się będzie w oparciu o art. 6 ust. 1 b RODO, w przypadkach, gdy przetwarzanie jest niezbędne do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą; a także trzecią, gdy „podstawę przetwarzania” stanowi prawnie uzasadniony interes realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią.

3.3.1. Przetwarzanie danych osobowych na podstawie zgody a władczy charakter czynności administratora

Pierwsza ze wspomnianych sytuacji, czyli uwarunkowanie procesu przetwarzania od uzyskania zgody osoby, której dane dotyczą może budzić skojarzenia z sytuacją korzystania przez tę osobę z jej autonomii informacyjnej, co prowadzi do powstania uzasadnionej wątpliwości, czy w takim przypadku to administrator danych osobowych dokonuje aktu władczego, czy raczej osoba, której dane dotyczą korzysta z zakresu przysługującej jej praw i wolności, dysponując informacjami o sobie. Dokładna analiza definicji administratora danych osobowych zawartej w RODO pozwala jednak na wyraźne oddzielenie od siebie dwóch powyższych sytuacji. W przypadku korzystania z autonomii informacyjnej, to osoba ujawniająca decyduje o zakresie danych osobowych, które przekazuje innym osobom, podobnie jak o sposobie i okolicznościach, w jakich się to dzieje. Kiedy jednak podmiot danych wyraża zgodę na przetwarzanie informacji o nim przez administratora jest zgoła odwrotnie – to administrator w wiążący sposób ustala cele i sposoby przetwarzania danych osobowych, a osoba, której dane te dotyczą może jedynie przystać lub nie na warunki określone przez administratora⁵⁰⁶. Ponadto, w wielu przypadkach od udzielenia przez osobę zgody na przetwarzanie jej danych osobowych zależy możliwość skorzystania z konkretnych bonusów, czy udogodnień. Udzielenie zgody na przetwarzanie danych osobowych, choć dobrowolne, nie odbywa się więc w warunkach autonomii.

Podkreślić należy, że nawet w przypadku uwarunkowania możliwości przetwarzania od zgody osoby, której dane dotyczą, administrator działa w ramach przyznanej mu

⁵⁰⁶ A. Sobczyk, *RODO...*, s. 67.

kompetencji, a akt administracyjny, w którym dochodzi do wyznaczenia celów i sposobów przetwarzania kreuje pomiędzy stronami stosunek administracyjnoprawny⁵⁰⁷ o charakterze wertykalnym. Na charakter tego stosunku nie wpływa uzależnienie go od zgody osoby, której dane dotyczą. Prawo administracyjne wyróżnia bowiem czynności władcze organów, które odbywają się za zgodą osoby, której dotyczą oraz takie, gdzie uzyskanie zgody nie jest wymagane⁵⁰⁸. W niektórych sytuacjach bowiem wyrażenie przez osobę zgody na ingerencję w sferę jej praw i wolności przez organ jest konieczne. Dzieje się tak, gdy organ swoim działaniem władczym wprawdzie dąży do realizacji interesu publicznego, lecz interes ten jest takiej natury, że nie uzasadnia ingerencji w sferę praw i wolności człowieka bez jego zgody⁵⁰⁹.

Co więcej, zgoda na przetwarzanie udzielona administratorowi danych osobowych nie przesądza o legalności całego procesu przetwarzania⁵¹⁰. Ze względu na to, że relacja ta wciąż zakłada ingerencję w przestrzeń wolności osoby fizycznej, wciąż podlega weryfikacji pod kątem jej proporcjonalności, konieczności, czy celowości⁵¹¹. Co oczywiste weryfikacji takiej nie podlega ujawnienie informacji o sobie w ramach korzystania przez osobę z autonomii informacyjnej. Każdy ma bowiem prawo do w zasadzie dowolnego decydowania o rozpowszechnianiu informacji o sobie⁵¹². Powyższe potwierdza rozstrzygnięcie Trybunału Konstytucyjnego w sprawie o sygnaturze K 25/13⁵¹³, w którym Trybunał pochylił się nad sytuacją gromadzenia w centralnym rejestrze danych osobowych potencjalnych dawców komórek krwiotwórczych. Zdaniem Trybunału, choć zadeklarowanie się jako potencjalny dawca następowało na zasadzie dobrowolności, to ograniczenie zakresu autonomii informacyjnej potencjalnych dawców powinno podlegać kontroli zgodności z Konstytucją, w szczególności z art. 47 i 51 Konstytucji. Na tej podstawie TK stwierdził niezgodność z Konstytucją przepisów, które pozwalały na przekazywanie danych zgromadzonych w centralnym rejestrze m. in. do Ministerstwa Zdrowia.

⁵⁰⁷ Tamże, s. 67.

⁵⁰⁸ Tamże, s. 82; J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne* (w:) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 371-372; R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 207; J. Starościec, *Stosunek administracyjnoprawny* (w:) T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego. T. 3*, Wrocław 1978, s. 31.

⁵⁰⁹ A. Sobczyk, *RODO...*, s. 82.

⁵¹⁰ Tamże, s. 80-81.

⁵¹¹ Tamże, s. 80-81.

⁵¹² Tamże, s. 80-81.

⁵¹³ Wyrok TK z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt K 25/13.

Na podstawie powyższego można więc stwierdzić, że wymóg uzyskania przez administratora zgody podmiotu danych na przetwarzanie danych osobowych nie wpływa na władczy charakter działań administratora.

3.3.2. Władcze działania administratora a podejmowanie działań na żądanie osoby, której dane dotyczą

Wątpliwości podobnej natury mogą powstać przy omawianiu kompetencji z art. 6 ust. 1 lit. b ROOD, zgodnie z którą przetwarzanie danych osobowych przez administratora jest dozwolone w przypadkach, gdy jest niezbędne do podjęcia działań na żądanie osoby, której dane dotyczą. Również w tym przypadku może pojawić się wątpliwość, czy zgłoszenie takiego żądania (czy raczej wniosku, jak wynikałoby z oryginalnej wersji językowej RODO) nie jest przejawem działania osoby w ramach korzystania z jej autonomii informacyjnej. Podobnie jak w poprzednim przypadku, można więc odpowiedzieć wskazując na definicję administratora, że to on ustala cele i sposoby przetwarzania, a więc to administrator podejmuje decyzję o koniecznym zakresie ingerencji w wolność osób fizycznych. Sam podmiot danych może więc na te warunki przystać kierując do administratora wniosek o przetwarzanie jej danych, lub zrezygnować ze skierowania takiego wniosku, co w wielu przypadkach będzie równoznaczne np. z niemożliwością skorzystania z jakiegoś rodzaju usługi. Wniosek podmiotu danych nie zmienia więc władczego charakteru aktu administratora, w którym następuje ustalenie celi i sposobów przetwarzania⁵¹⁴.

Zasadniczą różnicą pomiędzy przetwarzaniem danych w oparciu o zgodę podmiotu danych a sytuacją przetwarzania na wniosek jest fakt, że tylko w tym pierwszym przypadku osoba, której dane dotyczą może w dowolnym momencie zakończyć proces przetwarzania wycofując swoją zgodę. W drugim z opisanych przypadków interes podmiotu, który rozpocznie wykonywanie działań na podstawie wniosku podmiotu danych jest na tyle silny, że nie pozwala na swobodne przerwanie procesu przetwarzania przez osobę, której dane dotyczą⁵¹⁵.

⁵¹⁴ A. Sobczyk, *RODO...*, s. 84-85, 147-148.

⁵¹⁵ Tamże, s. 84-85, 147-148.

3.3.3. Prawnie uzasadniony interes jako podstawa przetwarzania a charakter władczy czynności administratora

Ostatnią z wyżej wskazanych norm kompetencyjnych, która może budzić wątpliwości jeśli chodzi o wykonywanie władztwa przez administratora danych osobowych jest skorzystanie z kompetencji zawartej w art. 6 ust. 1 lit. f RODO, czyli sytuacje, gdy przetwarzanie jest niezbędne do celów wynikających z prawnie uzasadnionych interesów realizowanych przez administratora lub przez stronę trzecią. Szczególne wątpliwości mogą przy tym budzić przypadki, gdy przetwarzanie wynika z realizacji prawnie uzasadnionych interesów samego administratora.

Przypomnę przy tym, że moje rozważania dotyczą wykonywania roli administratora przez podmioty powstałe na gruncie prawa prywatnego. W przeważającej mierze będą to więc podmioty prowadzące działalność gospodarczą. Na tym gruncie można więc formułować zarzut, że norma z art. 6 ust. 1 lit. f RODO wcale nie stanowi kompetencji administracyjnej, ponieważ nie wiąże się z obowiązkiem działania administratora. Przykładowo – podmiot gospodarczy sam decyduje, czy i kiedy podejmie się przetwarzania danych osobowych w oparciu o realizację swoich prawnie uzasadnionych interesów. Co więcej, jak już niejednokrotnie podkreślałam, w przypadku władczego stosunku wertykalnego, tylko strona poddana władzy wyposażona jest w przysługujące jej prawa i wolności i tylko ta strona może dążyć do realizacji swoich interesów prawnych. Tymczasem istnienie prawnie uzasadnionego interesu realizowanego przez administratora, który dodatkowo uzasadnia dokonanie ingerencji w sferę autonomii informacyjnej osoby, której dane dotyczą, zdaje się obalać tezę o wertykalnym charakterze stosunku, jaki zachodzi między administratorem danych osobowych a osobą, której te dane dotyczą.

Pierwszą ze wspomnianych wyżej wątpliwości można próbować rozwiązać poprzez odwołanie się do pojawiającego się w literaturze poglądu, że nie w każdej sytuacji, w której znajdzie się organ wykonujący władztwo administracyjne, nałożony jest na niego obowiązek podjęcia konkretnego, przewidzianego przez normę prawną działania⁵¹⁶. Można więc mówić o przyznaniu organowi kompetencji do podjęcia działań fakultatywnych, która nie jest połączona z obowiązkiem działania organu⁵¹⁷. Takie podejście nie odpowiada jednak na wątpliwości dotyczące realizacji przez administratora danych osobowych prawnie

⁵¹⁶ M. Oleś, *Fakultatywność działania organu administracji publicznej – wolność wyboru czy prawny obowiązek?* (w:) J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017, s. 184 i n.

⁵¹⁷ Tamże, s. 184 i n.; por. Z. Cieślak, *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985, s. 140; M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 37 i n.; A. Sobczyk, *RODO...*, s. 73-74.

uzasadnionych interesów. Z tego względu za trafniejszy uznaję pogląd akcentujący możliwość wykonywania różnych społecznych i prawnych przez jeden podmiot.

Trzeba bowiem podkreślić, że jeden podmiot może występować w obrocie prawnym w wielu rolach i do każdej z nich przypisany jest odrębny status prawny, związany z uprawnieniami i obowiązkami tego podmiotu, a także bardzo często unikalna nazwa na określenie roli, w jakiej podmiot ów występuje. Można przy tym zauważyć, że mnożenie owych specyficznych ról, w jakich występują podmioty jest domeną prawa publicznego. Posługując się przykładem spółki kapitałowej, można powiedzieć, że powstaje ona na gruncie prawa prywatnego w celu prowadzenia działalności gospodarczej, ale w związku ze swoją aktywnością, często niezależnie od swojej woli, wchodzi ona w szereg specyficznych ról na gruncie prawa publicznego, które określa szereg precyzyjnych praw i obowiązków (a może trafniej – kompetencji) podmiotu związanych tylko z wykonywaniem tych szczególnych ról. Tak więc spółka decydując o zatrudnieniu pracowników nabywa specyficzny status pracodawcy⁵¹⁸, a także odrębny od niego status płatnika składek na ubezpieczenia emerytalne i rentowe, status płatnika składek na ubezpieczenie zdrowotne, status płatnika zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych. Podobnie, gdy spółka rozpocznie korzystanie z kompetencji z art. 6 lub art. 9 RODO nabywa ona specyficzny status na gruncie prawa publicznego, ponieważ rozpoczyna występowanie w roli administratora danych osobowych.

Na gruncie RODO nie można więc powiedzieć, że dane osobowe przetwarza spółka kapitałowa, czy przedsiębiorca, ponieważ dane osobowe zawsze przetwarza administrator (lub osoby działające w jego imieniu), choćby powstał on pierwotnie na gruncie prawa prywatnego w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Dane nie są więc przetwarzane przez podmioty prywatne w tym sensie, że czynność ta zawsze związana jest z wykonywaniem roli na gruncie prawa publicznego. Wchodząc w rolę administratora, podmiot zyskuje status publiczny i nałożony zostaje na niego obowiązek wykonywania zadań publicznych⁵¹⁹.

Podobny obowiązek wykonywania zadań publicznych nie ciąży więc na przedsiębiorcy w zakresie wykonywania jego podstawowych zadań, czyli prowadzącym działalność gospodarczej. Można więc powiedzieć, że z kompetencji wynikającej z art. 6 ust. 1 lit. f RODO administrator danych osobowych korzysta, a więc jego obowiązek aktualizuje

⁵¹⁸ Wykonywanie roli pracodawcy jest domeną prawa publicznego i wiąże się z wykonywaniem władzy publicznej, co będę starała się udowodnić w kolejnym rozdziale.

⁵¹⁹ Por. A. Sobczyk, RODO..., s. 74.

się, gdy pojawi się podmiot, którego prawnie uzasadniony interes ma być przez to przetwarzanie realizowany. W takiej sytuacji administrator ma obowiązek podjęcia działań polegających w pierwszej kolejności na wazeniu owego prawnie uzasadnionego interesu oraz praw i wolności osoby, której dane miałyby być przetwarzane. Na zakres obowiązków administratora nie wpływa zatem, podmiotem uzasadniającym to wazenie jest „on sam”, ale działający w innej, najczęściej prywatnej, roli (w powyższym przykładzie byłaby to spółka kapitałowa prowadząca działalność gospodarczą), czy strona trzecia. Z uwagi jednak na możliwą tożsamość osobową, która może zaistnieć w przypadku, gdy w roli administratora występuje ten sam podmiot, którego interes miałby uzasadniać przetwarzanie, szczególnego znaczenia nabiera wynikający z RODO obowiązek rozliczalności, zgodnie z którym proces oceny wniosku i wazienia prawnie uzasadnionych interesów wnioskującego z prawami i wolnościami osoby, której dane miałyby być przetwarzane powinien być odpowiednio udokumentowany, co pozwoli zweryfikować, czy administrator prawidłowo i bezstronnie wykonał swoją kompetencję władczą.

Oddzielenie ról, w ramach których występować może podmiot pozwala również zauważyć, że administrator danych osobowych jako podmiot publiczny nie posiada żadnych własnych interesów, do których realizacji może dążyć. Powinien on za to w ramach obowiązków wynikających z jego kompetencji administracyjnej rozstrzygać od interesach podmiotów, które miałyby być realizowane przez przetwarzanie danych osobowych. W przykładzie, którym posługiwałam się powyżej, administrator miałby więc obowiązek rozstrzygnąć kolizję między interesem komercyjnym spółki prawa handlowego, czyli korzystania z wolności gospodarczej przez wspólników a autonomią informacyjną osoby, której dotyczą dane osobowe. Za punkt wyjścia do rozstrzygnięcia tej kolizji administrator powinien przyjąć dobro wspólne. Przy takiej ocenie administrator powinien więc niejako „wyzbyć się” perspektywy podmiotu interesów i przyjąć zewnętrzny punkt widzenia, a więc perspektywę dobra wspólnego, do którego realizacji powinien dążyć swoimi działaniami⁵²⁰.

Powyższe rozważania akcentują służebny charakter roli, w jakiej występuje administrator danych osobowych. Nie realizuje on bowiem własnych interesów, ale dąży do urzeczywistnienia interesów publicznych (dobra wspólnego), także poprzez rozstrzyganie kolizji między prawami i wolnościami osób pozostających ze sobą w relacji równorzędnej. Powyższe stanowi więc istotę władzy publicznej, która ma niejako monopol na ograniczanie

⁵²⁰ Por. tamże, s. 74-75.

praw i wolności osób z uwagi na potrzebę realizacji interesów publicznych, czy też konieczność zabezpieczenia praw i wolności innych osób (co zresztą mieści się w kategorii dobra wspólnego).

Nie ulega przy tym wątpliwości, że w niektórych przypadkach autonomia informacyjna osób może być ograniczona ze względu na wolność działalności gospodarczej innych uczestników obrotu prawnego. Z perspektywy publicznej rozwój gospodarczy jest bowiem niezwykle istotną wartością, która pozwala na urzeczywistnienie stanu realizacji dobra wspólnego. Co więcej, w przypadku kolizji pomiędzy prawami i wolnościami osób fizycznych a prawnie uzasadnionymi interesami osób prawnych lub organizacji, należy zawsze mieć na uwadze, że w istocie kolizja zachodzi między prawami osób, których dane mają być przetwarzane a prawami osób które poprzez tę organizację korporacyjną realizują swoje prawa, w szczególności swoją swobodę gospodarczą. Nie jest więc tak, że interesy osób fizycznych zawsze przeważają nad interesami podmiotów korporacyjnych⁵²¹.

3.3.4. Władze działania administratora danych osobowych – wnioski końcowe w świetle Konstytucji RP

Powyższe rozważania w stopniu dostatecznym udowadniają więc, że administrator danych osobowych w zakresie wykonywania nałożonych na niego zadań działa w formach władczych. Argumentację tę można jednak uzupełnić jeszcze o jeden wątek. Trzeba bowiem zauważyć, że określone w art. 5 RODO tzw. zasady przetwarzania danych osobowych w istocie odpowiadają konstytucyjnym warunkom wykonywania władzy publicznej.

Wynikająca z RODO zasada zgodności z prawem, rzetelności i przejrzystości odpowiada więc konstytucyjnej zasadzie praworządności połączonej ze szczególną regulacją art. 51 ust. 3 Konstytucji, która działa w przypadku autonomii informacyjnej i gwarantuje dostęp do dotyczących danej osoby urzędowych dokumentów i zbiorów danych.

Zasady ograniczenia celu, minimalizacji danych oraz ograniczenia przechowywania odpowiadają z kolei przesłankom ograniczenia konstytucyjnych praw i wolności ustalonym w art. 31 ust. 3 Konstytucji, który, jak była o tym wyżej mowa, wymaga, aby każdy przypadek ingerencji w sferę praw i wolności jednostki był proporcjonalny do celu oraz dokonywany wyłącznie w koniecznym zakresie.

⁵²¹ Por. tamże, s. 172-173.

Określona w RODO zasada prawidłowości sprowadza się z kolei, w kontekście przysługującej osobie autonomii informacyjnej, do regulacji art. 51 ust. 4 Konstytucji, który gwarantuje prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych lub niepełnych. Zasada integralności i poufności przetwarzania koresponduje zaś z art. 47 i wynikającymi z niego pozytywnymi obowiązkami organów władzy państwowej do ochrony sfery prywatności każdego człowieka.

Ostatnia z zasad przetwarzania – zasada rozliczalności sprowadza się z kolei do odpowiedzialności administratora danych osobowych za przestrzeganie wszystkich pozostałych zasad oraz obowiązku zadbania o możliwość wykazania, że wszelkie działania były podjęte zgodnie z nimi. Na gruncie polskiej Konstytucji tożsame zobowiązania w stosunku do władzy publicznej wypływają z art. 2, wprowadzającego zasadę demokratycznego państwa prawnego i sprowadzają się do zagwarantowania każdej osobie, że organ wykonujący wobec niej akty władzy działał zgodnie z prawem i nie przekroczył swoich kompetencji⁵²².

Całość powyższych rozważań wyraźnie dowodzi więc, że wykonywanie zadań przez administratorów danych osobowych odbywa się w ramach wykonywania władzy publicznej w rozumieniu Konstytucji RP. Tym samym można stwierdzić, że administrator danych osobowych spełnia także trzeci warunek sformułowany w ramach testu organu administrującego.

3.4.Nadzór ze strony organów państwa

Ostatnim kryterium wymagającym wykazania w przypadku rozważań nad posiadaniem przez administratorów danych osobowych statusu organu administrującego jest kwestia nadzoru nad wykonywaniem zadań przez organy państwa⁵²³. Wydaje się przy tym, że zagadnienie to nie powinno budzić większych kontrowersji. Już samo RODO określa bowiem obowiązek powołania przez państwa członkowskie organów nadzorczych, które mają monitorować stosowanie tego rozporządzenia⁵²⁴.

⁵²² Por. tamże, s. 75-78.

⁵²³ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

⁵²⁴ Art. 51 RODO.

W polskim systemie prawa rolę organu nadzorczego sprawuje oczywiście Prezes Urzędu Ochrony Danych Osobowych (PUODO), który to organ został ustanowiony ustawą z dnia 10 maja 2018 roku o ochronie danych osobowych⁵²⁵. W praktyce nie powinno budzić wątpliwości, że działania, które PUODO wykonuje wobec administratorów danych osobowych spełniają przesłanki ich za nadzór w rozumieniu wypracowanych w doktrynie prawa administracyjnego. Wskazuje na już sama nazwa „organ nadzorczy”, którą posługuje się RODO. Mając jednak na uwadze, że sama nazwa nie jest rozstrzygająca dla określenia charakteru danej instytucji prawnej, należy zwrócić uwagę na faktyczny zakres działań wykonywany przez PUODO.

Należy więc wskazać, że PUODO prowadzi bieżącą kontrolę przestrzegania przepisów o ochronie danych osobowych⁵²⁶. Co oczywiste, z uwagi na fakt, że centralnym podmiotem w samym procesie przetwarzania danych osobowych jest administrator, kontrole te skierowane są głównie na poczynania administratorów i weryfikację zgodności tych działań z prawem. W tym kontekście warto zwrócić uwagę, że RODO w art. 31 zobowiązuje administratorów danych osobowych do podejmowania współpracy z organem nadzorczym na jego żądanie, w ramach wykonywania jego zadań.

Unijne rozporządzenie przewiduje też szereg gwarancji, które mają zapewnić, że organ nadzorczy będzie na bieżąco informowany o kluczowych sprawach związanych z przetwarzaniem danych przez poszczególnych administratorów, zwłaszcza w zakresie ryzyk związanych z tymi procesami. W pierwszej kolejności należy więc wskazać, że osoby, których dane są przetwarzane na skutek decyzji administratora mogą skierować do organu nadzorczego skargę na działania administratora jeżeli twierdzą, że przekracza on swoje kompetencje wynikające z prawa. Dodatkowo, RODO wprowadza tzw. obowiązek autodenuncjacji przez administratorów, którzy zobowiązani są poinformować organ nadzorczy o przypadkach naruszenia ochrony danych osobowych przez nich przetwarzanych, jeśli istnieje ryzyko, że incydent taki będzie skutkować naruszeniem praw i wolności osób, których dane dotyczą. Wreszcie, u administratorów, którzy wyznaczyli inspektora ochrony danych, ma on zgodnie z RODO współpracować z organem nadzorczym. Połączenie powyższych instytucji ma więc gwarantować efektywne wykonywanie bieżącej kontroli nad działaniami administratorów danych osobowych przez organ nadzorczy.

⁵²⁵ Art. 34 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781).

⁵²⁶ Art. 78 ustawy z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych; art. 57 ust. 1 lit a RODO.

Uprawnienia PUODO nie ograniczają się jednak do samej tylko kontroli, ponieważ ma on także możliwość wydawania administratorom danych osobowych wiążących nakazów. Poza możliwością nakładania na administratorów danych osobowych administracyjnych kar pieniężnych, które stały się popularnym tematem w debacie publicznej ze względu na swą zawrotną wysokość sięgającą 20 milionów euro lub 4 % całkowitego rocznego światowego obrotu przedsiębiorstwa, RODO wyposaża organy nadzorcze w szereg innych uprawnień. Kluczowy w tym względzie jest art. 58 RODO, który pozwala organom nadzorczym między innymi na nakazanie administratorowi spełnienia żądania osoby, której dane dotyczą; nakazanie administratorowi dostosowania operacji przetwarzania do przepisów RODO, wraz z wyznaczeniem sposobu i terminu; nakazanie administratorowi zawiadomienia osoby, której dane dotyczą, o naruszeniu ochrony danych; wprowadzanie czasowego lub całkowitego ograniczenia przetwarzania, w tym zakazu przetwarzania; nakazanie sprostowania lub usunięcia danych osobowych lub ograniczenia ich przetwarzania oraz nakazanie powiadomienia o tych czynnościach odbiorców, którym dane osobowe ujawniono; czy nakazanie zawieszenia przepływu danych do odbiorcy w państwie trzecim lub do organizacji międzynarodowej.

Jak więc wynika z powyższego, PUODO, podobnie jak inne organy nadzorcze działające w Unii Europejskiej, nie tylko sprawuje kontrolę nad działalnością administratorów danych osobowych, ale przysługuje mu także szereg kompetencji pozwalających na wydawanie wobec nich wiążących nakazów. Należy więc stwierdzić, że POUOD wykonuje nadzór administracyjny nad działalnością administratorów danych osobowych.

Tym samym wykazane zostało spełnienie przez administratorów danych osobowych ostatniej z przesłanek testu organu administrującego, co pozwala na stwierdzenie, że administratorzy, działając jako organy administrujące wykonują władzę publiczną wobec osób, których dotyczą przetwarzane dane osobowe. Oznacza to także, iż administratorom danych osobowych przysługuje władztwo administracyjne.

4. Konsekwencje twierdzenia o wykonywaniu przez administratorów władzy publicznej

Powyższe rozważania na gruncie testu organu administrującego prowadzą więc do wniosku, że administratorów danych osobowych można uznać za takie organu administrujące.

Konsekwencją takiego stwierdzenia jest również fakt, że fragment władzy publicznej, jaką wykonują administratorowi można nazwać władztwem administracyjnym. Powyższe stanowi więc potwierdzenie drugiej i trzeciej z głównych hipotez badawczych weryfikowanych na gruncie niniejszej rozprawy.

Przyjęcie i popularyzacja tezy o publicznoprawnym charakterze władzy wykonywanej przez administratorów danych osobowych, także tych powstałych i działających głównie w obszarze prawa prywatnego, może przynieść wiele pozytywnych skutków w obszarze stosowania RODO w Polsce.

Po pierwsze, przyjmując perspektywę osoby, której dane są przetwarzane, przyjęcie tej tezy eliminuje dyskomfort, jaki wiąże się z poczuciem, że prywatny, teoretycznie równorzędny do tej osoby podmiot ingeruje w sferę jej prywatności i wykorzystuje jej dane osobowe do realizacji własnych interesów. Co więcej, uznając, że podmiot, nawet powstały na gruncie prawa prywatnego, wykonując rolę administratora danych osobowych działa jako podmiot publiczny (organ administrujący), należy konsekwentnie stwierdzić, że jest on bezpośrednio zobowiązany respektować konstytucyjne prawa i wolności podmiotu, którego dane dotyczą, co daje gwarancję, że proces przetwarzania danych osobowych na będzie prowadził zbytniej, nieuzasadnionej, czy nieproporcjonalnej ingerencji w prawa i wolności osób fizycznych.

Po drugie, świadomość wykonywania publicznej władzy przez administratorów, może prowadzić do głębszego zrozumienia pełnionej przez nich roli, a także skierować ich działania na realizację dobra wspólnego, a nie ich prywatnych interesów. Pozwala to także zrozumieć powód obciążenia administratorów danych osobowych licznymi, często uciążliwymi i kosztownymi obowiązkami wynikającymi z przetwarzania danych osobowych innych osób.

Powszechna świadomość publicznego charakteru roli, w jakiej występują administratorzy danych osobowych może więc prowadzić do większego poszanowania norm prawnych wynikających z RODO, które z prywatnoprawnej perspektywy często wydają się nieadekwatne podmiotom je stosującym, co prowadzi do frustracji, a czasem nawet ośmieszania RODO w dyskursie publicznym.

Rozdział V: Władza publiczna w stosunku pracy

Kolejną z relacji, jaka zasługuje na omówienie w ramach niniejszej pracy jest stosunek pracy. Omówienie tej kwestii jest o tyle istotne, że w kontekście społecznym znaczenie stosunku pracy jest nie do przecenienia. To w ramach tego stosunku dochodzi bowiem do zabezpieczenia podstawowych potrzeb materialnych, socjalnych i kulturalnych znaczącej większości członków społeczeństwa. Statystycznie bowiem to wciąż zatrudnienie w ramach stosunku pracy, a nie prowadzenie własnej działalności gospodarczej, czy tzw. zatrudnienie cywilnoprawnej jest najczęstszym źródłem dochodów, pozwalającym na utrzymanie nie tylko osób aktywnych zawodowo, ale także niepracujących zawodowo członków ich rodzin⁵²⁷.

Zatrudnienie w ramach stosunku pracy nieodłącznie wiąże się także z włączeniem osoby pracującej, a czasem także członków jej rodziny, do systemu ubezpieczeń społecznych oraz systemu publicznej ochrony zdrowia. Tym samym pozostawanie w stosunku pracy staje się gwarantem podstawowego zabezpieczenia życia i zdrowia osób zatrudnionych i ich rodzin. Dzięki temu osoby wykonujące pracę w ramach stosunku pracy mogą także, przy zabezpieczeniu ich podstawowych potrzeb materialnych, wykonywać inne, społecznie doniosłe role, czego bodaj najdonioślejszym przykładem jest spełnianie obowiązków związanych z rodzicielstwem.

Z uwagi na powyższe można stwierdzić, że stosunek pracy jest obecnie najważniejszą instytucją prawną pozwalającą na uchronienie przed wykluczeniem społecznym osób pracujących zawodowo oraz ich najbliższych. Patrząc z perspektywy jednostki, zatrudnienie pracownicze jest ponadto, a może przede wszystkim, przestrzenią realizacji przysługujących jej praw człowieka, w szczególności, choć nie wyłącznie ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych praw drugiej kategorii.

⁵²⁷ Celowo piszę w tym miejscu o osobach niepracujących zawodowo, a nie niewykonywujących pracy. W ramach tego pierwszego określenia mieszczą się bowiem zarówno osoby niepracujące (np. dzieci, osoby niepracujące ze względu na swój wiek lub stan zdrowia), jak i osoby wykonujące pracę, ale nieaktywne zawodowo. W szczególności chodzi tu więc o osoby wykonujące pracę związaną z opieką nad członkami swojej rodziny lub prowadzeniem gospodarstwa domowego. Tego rodzaju praca, pomimo swego podstawowego, niemalże organicznego znaczenia dla społeczeństwa jest jednak często pomijana w rozważaniach na temat pracy, a osoby ją wykonujące, pozbawione są praw związanych z wykonywaniem pracy – np. prawa do odpoczynku, przez co ich egzystencja często uzależniona jest od zatrudnienia aktywnych zawodowo członków ich rodziny.

Pomimo powyższego, w polskiej nauce prawa pracy wciąż dominuje liberalne, prywatnoprawne spojrzenie na relację, w jakiej pozostają ze sobą strony stosunku pracy⁵²⁸. W tej narracji prawo pracy występuje więc tylko jako narzędzie do wyrównywania pozycji negocjacyjnej stron kontraktujących (pracodawcy i pracownika), a nie jako instrument, dzięki któremu państwo realizuje część swoich publicznych zobowiązań wobec członków wspólnoty politycznej, pozwalający na realizację przysługujących osobom publicznym praw podmiotowych. W tej dominującej narracji stosunek pracy odczytuje się jako wzajemne zobowiązanie stron – pracodawcy i pracownika, a wzajemnym świadczeniom przypisuje się charakter ekwiwalentny⁵²⁹.

Pogląd o zobowiązaniowym charakterze stosunku pracy bywa jednak coraz częściej krytykowany w literaturze⁵³⁰. A. Musiała wskazuje nawet, że niedostateczne rozeznanie charakteru stosunku pracy, jego elementów i natury (prawnej, ale także faktycznej) jest fatalne w konsekwencjach dla analiz szczegółowych instytucji prawa pracy⁵³¹. Powyższa uwaga wpisuje się w niezwykle pogłębione analizy Autorki w zakresie nietowarowego charakteru pracy ludzkiej⁵³². Autorka w swoich opracowaniach wskazuje bowiem, że praca z założenia jest aktem człowieka i jej wartość mierzy się miarą godności samego podmiotu

⁵²⁸ Por. T. Wyka, *Miejsce prawa pracy w systemie prawa* (w:) K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. T. 1. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 178-187; W. Sanetra, *Charakter prawny stosunku pracy* (w:) K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. T. 2 Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 28-69; M. Tomaszewska, *Art. 22 k.p. (w:) K. W. Baran (red.), Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 186; J. Unterschütz, *Prawo pracy. Zarys instytucji*, Gdynia 2011, s. 43; J. Stelina, *Charakterystyka stosunku pracy* (w:) J. Stelina (red.), *Prawo pracy*, Warszawa 2013, s. 94-95; A. Chobot, A. Kijowski, *Nowa koncepcja zobowiązaniowego stosunku pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 4/1988, s. 45-71; T. Liszcz, *Prawo pracy*, Warszawa 2016, s. 114-115; H. Szewczyk, *Obowiązek współdziałania stron w wykonywaniu zobowiązań oraz obowiązek lojalności stron jako składniki zobowiązaniowych stosunków pracy*, „Monitor Prawa Pracy”, 4/2013, s. 173 i nast.; J. Stelina, *Art. 22 k.p. (w:) A. Sobczyk (red.), Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 91-92; Ł. Pisarczyk, *Stosunek pracy jako zobowiązanie starannego działania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 12/2007, s. 2-8; M. Lewandowicz-Machnikowska, *Stosunek pracy ...*, s. 176; T. Duraj, *Podporządkowanie pracownika pracodawcy w aspekcie czasu pracy – wybrane problemy*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Łódzkiego. T. 12”, 4/2012, s. 123; Z. Kubot, *Stosunek pracy* (w:) Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2010, s. 73-74.

⁵²⁹ Por. np. M. Skąpski, *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków 2006, s. 98 i n.; Z. Salwa, *Ochronna funkcja prawa pracy* (w:) K. W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy*, Warszawa 2010, s. 179 i nast.; Z. Salwa, K. W. Baran, J. Witkowski, *Ochronna funkcja prawa pracy* (w:) K. W. Baran (red.) *System prawa pracy. T. 1. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 477 i n.; B. Bury, *Refleksje nad swobodą kontraktowania w umownym stosunku pracy*, „Monitor Prawa Pracy”, 9/2017, s. 454 i nast.

⁵³⁰ Por. A. Musiała, *Czy pracownik pozostaje w relacji władzy z pracodawcą?*, „Monitor Prawa Pracy”, 6/2019, s. 8; A. Musiała, *O władzy publicznoprawnej...*, s. 81-82.

⁵³¹ A. Musiała, *Czy pracownik pozostaje...*, s. 6.

⁵³² Co do nietowarowego charakteru pracy por. T. Liszcz, *Praca nie jest towarem*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius”, 2015, t. 62, nr 2, s. 115 – 127; Jan Paweł II, *Laborem exercens*, Kraków 1996, s. 143 i n.; A. Musiała, *Prawo podmiotowe...*, s. 89-90. Odmienne: A. Świątkowski, *Praca towarem?*, „Polityka Społeczna”, 4/1992, s. 18 i n., gdzie Autor wskazał, że praca jest towarem, choć ważnym i szczególnym, a także: L. Mitrus, *Powstanie i ewolucja prawa pracy* (w:) K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. T. 1. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 356-357.

pracy, czyli osoby⁵³³. Prowadzą swoje rozważania z nurcie Społecznej Nauki Kościoła, A. Musiała twierdzi, iż praca jest wewnętrzną potrzebą człowieka, jego przywilejem i szansą, która przynosi radość i zadowolenie. W tym kontekście praca jest jednym z centralnych zagadnień życiowych i sposobem na wyrażenie siebie, pozwalającym realizować się człowieczeństwu⁵³⁴. Autorka postrzega także pracę w kontekście społecznym. Skoro człowiek istnieje społecznie, to i jego praca jest społeczna⁵³⁵. Przez społeczny charakter pracy, człowiek tworzy i przeżywa więzi międzyludzkie, co jest czynnikiem rozwijającym samopoznanie oraz poznanie drugiego człowieka, budowanie relacji z innymi oraz z całym społeczeństwem⁵³⁶.

Zgadam się z uwagami A. Musiały w zakresie nietowarowego charakteru pracy. Uważam, że pogląd przeciwny jest nie do przyjęcia nie tylko z uwagi na treść pkt I Deklaracji Filadelfijskiej⁵³⁷, ale właśnie ze względu na jej charakter i nierozzerwalne związanie z godnością osoby ją wykonującej, na co zwraca uwagę Autorka w swoich tekstach. Praca i stosunek pracy, na co zwracałam powyżej uwagę, jest przestrzenią realizacji wolności osoby ją wykonującej. Wolnością zaś nie można handlować, nie można się jej wyzbyć dla osiągnięcia zysku. Z tego względu wszelkie twierdzenia o towarowości pracy powinny być *a priori* odrzucane. Co więcej, wolności nie można także ograniczać na gruncie zobowiązań prywatnoprawnych, co jest ważnym argumentem przeciwko zobowiązaniowej wizji stosunku pracy. Już samo brzmienie przepisów kodeksu pracy wskazuje ponadto, że strony stosunku pracy są względem siebie „obowiązane”, a nie „zobowiązane”⁵³⁸. Opisywanie stosunku pracy przez pryzmat zobowiązania cywilnego, nawet przy zaznaczeniu szczególności tegoż zobowiązania, jest w mojej ocenie aksjologicznie błędne i nie oddaje istoty tej relacji. Co więcej, taka retoryka sprowadza podmiotowy stosunek pracy do relacji sprzedaży swojej wolności za dobra ekonomiczne, co prowadzi do dehumanizacji osoby pracownika.

W ostatnich latach w polskim prawie pracy coraz głośniejszą zaznacza się jednak koncepcja, zgodnie z którą stosunek pracy należy zaliczyć do administracyjnoprawnych stosunków prawnych. W niniejszej pracy nie będę jednak opisywała całości założeń ww.

⁵³³ A. Musiała, *Polskie prawo pracy a społeczna nauka Kościoła*, Poznań 2019, s. 33.

⁵³⁴ A. Musiała, *Prawo pracy: czyje...*, s. 70.

⁵³⁵ Tamże, s. 78.

⁵³⁶ Tamże, s. 79.

⁵³⁷ Deklaracja Filadelfijska z dnia 10 maja 1944 r. przyjęta podczas dwudziestej szóstej sesji Konferencji Ogólnej Międzynarodowej Organizacji Pracy, załącznik do Konstytucji MOP.

⁵³⁸ Por. np. art. 11¹ k.p., art. 15 k.p., art. 67¹¹ k.p., art. 86 k.p., art. 94 k.p., art. 100 k.p.

koncepcji i w tym zakresie odsyłam do dostępnej literatury⁵³⁹. Skupię się jedynie na kwestii władzy w stosunku pracy, która zgodnie z moją tezą roboczą jest władzą publiczną, a być może nawet można ją zaliczyć do władztwa administracyjnego, co determinowałoby istnienie pomiędzy stronami stosunku prawnego relacji typu administracyjnoprawnego.

Podobnie jak miało to miejsce w przypadku powyższych rozważań, zastrzegam, że niniejsze opracowanie nie ma charakteru kompleksowej analizy stosunku pracy. Skupię się jedynie na jego naturze i charakterze, weryfikując, czy w jego przypadku można mówić o wykonywaniu władzy publicznej i władztwa administracyjnego. Do zbadania mojej tezy posłużę się, podobnie jak w poprzednich rozdziałach, opracowanym na gruncie doktryny prawa administracyjnego testem organu administrującego⁵⁴⁰.

1. Rozważania na tle Konstytucji RP. Wolność pracy

Jak już podkreślałam powyżej, praca jest jedną z najbardziej istotnych wartości społecznych. Z tego powodu, stanowi ona też jedną z wartości chronionych wprost w przepisach Konstytucji RP⁵⁴¹. Zgodnie z art. 24 Konstytucji RP, praca znajduje się pod ochroną Rzeczypospolitej. Norma ta, ze względu na swoją treść i umiejscowienie, stanowi jedną z zasad ustrojowych wpisanych do polskiej Konstytucji⁵⁴². Już samo to świadczy o zaliczeniu pracy do instytucji o najwyższej randze. A. Musiała wprost określa nawet pracę mianem dobra wspólnego⁵⁴³.

Jednocześnie art. 24 Konstytucji nie rozstrzyga o konkretnych rozwiązaniach ochronnych, jakie miałyby być podejmowane w celu owej ochrony⁵⁴⁴. Podobnie, nie stanowi on podstawy ustanowienia konkretnych praw podmiotowych przysługujących osobom

⁵³⁹ Mowa tu przede wszystkim o badaniach prowadzonych przez A. Sobczyka, których wyniki zostały opublikowane przede wszystkim w ramach następujących monografii: A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom I. Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013; A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom II. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a ochrona konstytucyjnych praw i wolności człowieka*, Warszawa 2013; A. Sobczyk, *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015; A. Sobczyk, *Państwo...*; A. Sobczyk, *Podmiotowość...*; A. Sobczyk, *Zakład pracy...*.

⁵⁴⁰ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

⁵⁴¹ B. Banaszak, *Art. 24 Konstytucji RP (w:) B. Banaszak, Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 179.

⁵⁴² A. Sobczyk, D. Buch, *Art. 24 Konstytucji RP (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 645.

⁵⁴³ A. Musiała, *Pracodawca jako podmiot administrujący*, „Monitor Prawa Pracy”, 9/2019, s. 11; por. A. Musiała, *Czy pracownik...*, s. 9.

⁵⁴⁴ L. Garlicki, M. Zubik, *Art. 24 Konstytucji RP (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), Komentarz do Konstytucji RP. T. I*, Warszawa 2016, s. 591.

fizycznych⁵⁴⁵. Przepis ten należy raczej postrzegać jako klauzulę generalną, która pozwala na budowanie różnych modeli ochrony pracy podejmowanych przez władze publiczne⁵⁴⁶.

Nie ulega przy tym wątpliwości, że treść art. 24 Konstytucji skierowana jest do organów władzy publicznej, na które nałożony został obowiązek podejmowania konkretnych działań w celu ochrony pracy. Naturalną konsekwencją tego zobowiązania jest przy tym wynikająca bezpośrednio ze zdania drugiego art. 24 Konstytucji kompetencja organów państwa do sprawowania nadzoru nad warunkami pracy.

Normą konstytucyjną powiązaną z ogólną zasadą ochrony pracy, o bardziej szczegółowym charakterze jest art. 65 Konstytucji, który ustanawia ogólną wolność wyboru zawodu i miejsca pracy (ust. 1), ogólny zakaz pracy przymusowej (ust. 2), ogólny zakaz zatrudniania dzieci do 16 roku życia (ust. 3), obowiązek regulacji minimalnego wynagrodzenia za pracę (ust. 4), a także skierowany do władz publicznych nakaz prowadzenia polityki zmierzającej do pełnego, produktywnego zatrudnienia (ust. 5). Z perspektywy dalszych rozważań o władzy występującej w stosunku pracy kluczowym przepisem będzie art. 65 ust. 1 Konstytucji RP, którego przedmiotem, jak podkreśla się w literaturze jest wolność pracy⁵⁴⁷.

W literaturze przedmiotu twierdzi się, że z wolności pracy wynikającej z art. 65 ust. 1 Konstytucji RP nie można wywodzić podmiotowego prawa człowieka do pracy, z którego można by wyprowadzić roszczenie do zatrudnienia rodzące określone obowiązki po stronie władz publicznych⁵⁴⁸. Twierdzenie to uzasadnia się czasami kolizją z inną sformułowaną przez Konstytucję RP wolnością – swobodą działalności gospodarczej. Zgodnie z tym argumentem nie można bowiem zobowiązać pracodawcy do utworzenia określonej liczby miejsc pracy, czy zatrudnienia konkretnych osób⁵⁴⁹. Powyższe prowadzi jednak do formułowania nawet w

⁵⁴⁵ B. Banaszak, *Art. 24...*, s. 179.

⁵⁴⁶ A. Sobczyk, D. Buch, *Art. 24...*, s. 646.

⁵⁴⁷ Por. M. Florczak-Wątor, *Art. 65 Konstytucji RP* (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, SIP LEX 2021; L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Art. 65 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Komentarz do Konstytucji RP. T. 2*, Warszawa 2016, s. 639; M. Bartoszewicz, *Art. 65 Konstytucji RP* (w:) M. Haczkowska (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2014, nb. 2; A. Sobczyk, K. Kulig, *Art. 65 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016, s. 1468 i n.; B. Banaszak, *Art. 65 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012, s. 393.

⁵⁴⁸ B. Banaszak, *Art. 65...*, s. 392.

⁵⁴⁹ L. Garlicki, S. Jarosz-Żukowska, *Art. 65...*, s. 647; por. J. Borowicz, *Wolność pracy* (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 537; wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. akt SK 30/99.

doktrynie prawa konstytucyjnego zarzutu o fasadowość ochrony godności człowieka w zakresie interpretacji tego przepisu⁵⁵⁰.

Autorzy pochylający się nad treścią art. 65 ust. 1 Konstytucji RP zwracają uwagę na dwa zasadnicze jego aspekty – pozytywny i negatywny. Pierwszy z nich dotyczy wolności wyboru rodzaju pracy, decydowania o miejscu zatrudnienia, a także wolności wyboru pracodawcy. Aspekt negatywny zaś przedstawiany jest jako zakaz pracy przymusowej, co ściśle wiąże się z ustępem 2 art. 65 Konstytucji RP⁵⁵¹. Poglądy te są zasadniczo zgodne z tezami formułowanymi w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego⁵⁵². Takie podejście ma jednak niewielkie znaczenie w przypadku analizy charakteru stosunku pracy oraz władzy wykonywanej wobec pracownika. Mimo to wydaje się, że możliwe jest inne, bardziej kompleksowe podejście do analizy kwestii wolności pracy wynikającej z Konstytucji RP.

Rozważania te należy zacząć od spostrzeżenia, które może wydawać się oczywiste na gruncie polskiej Konstytucji, ale jednak, w mojej ocenie, warte jest wyraźnego wyartykułowania. Źródłem i podstawą wolności pracy, o której mowa w art. 65 ust. 1 Konstytucji RP jest godność człowieka, o której stanowi art. 30 ustawy zasadniczej. Godność zaś urzeczywistnia się w autonomii każdego człowieka, możliwości decydowania o sobie i kierowania swoim rozwojem w sposób wolny od przymusu zewnętrznego. Wolny człowiek, korzystając z tej autonomii, której wyrazem jest konstytucyjna wolność pracy może więc realizować się w wybranym przez siebie zawodzie i miejscu pracy (w znaczeniu geograficznym, ale też wybranego zakładu pracy). Wolność ta dotyczy także wyboru formy aktywności zawodowej – czy będzie to na przykład praca podporządkowana, własna działalność gospodarcza, czy praca w oparciu o umowy cywilne, np. umowę agencyjną. Konstytucyjne rozumienie pojęcia pracy jest bowiem znacznie szersze niż praca w rozumieniu kodeksu pracy⁵⁵³.

Nie można przy tym pominąć, że godność jest także źródłem praw człowieka drugiej generacji – ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, a zabezpieczenie ich realizacji w praktyce staje się gwarantem poszanowania godności osoby. W tym miejscu warto dodatkowo zaznaczyć, że prawa człowieka drugiej generacji nie są wcale mniej znaczące od

⁵⁵⁰ Por. J. Oniszczyk, *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005, s. 215.

⁵⁵¹ B. Banaszak, *Art. 65...*, s. 393; A. Sobczyk, K. Kulig, *Art. 65...*, s. 1468.

⁵⁵² Wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98; wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98.

⁵⁵³ B. Banaszak, *Art. 24...*, s. 179; A. Sobczyk, D. Buch, *Art. 24...*, s. 647.

praw pierwszej generacji. Podział na generacje praw człowieka nie ma bowiem wcale charakteru hierarchicznego⁵⁵⁴.

Co zaś kluczowe z perspektywy prowadzonych tu rozważań, większość z praw drugiej generacji, a nawet niektóre z praw pierwszej generacji, jak prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy, mogą być realizowane dzięki wykonywaniu pracy lub w przestrzeni pracy. Z tej perspektywy korzystanie z wolności pracy staje się więc dla jednostki warunkiem korzystania z szeregu praw i wolności konstytucyjnych, będących jej prawami podmiotowymi, a innymi słowami – prawami człowieka⁵⁵⁵. Wolność pracy, dzięki tworzeniu przestrzeni do realizacji socjalnych, kulturalnych i ekonomicznych praw jednostek staje się więc narzędziem do ograniczenia zjawiska wykluczenia społecznego⁵⁵⁶. W tym miejscu podkreślić można, że sama wolność od wykluczenia społecznego nie została wyartykułowana w Konstytucji RP wprost, ale może podlegać wyinterpretowaniu na bazie innych przepisów⁵⁵⁷.

Na podstawie powyższego można więc stwierdzić, że korzystanie z wolności pracy wyznacza przestrzeń urzeczywistniania licznych praw człowieka oraz ograniczania zjawiska wykluczenia społecznego w stosunku do osób wykonujących prace zawodową oraz członków ich rodzin. Konstytucja RP przyznaje bowiem człowiekowi pracującemu szereg gwarancji. Kwestia uprawnień pracownika jest ponadto rozwinięta na poziomie ustawowym. Polskie prawo pracy przyznaje pracownikom wiele świadczeń i uprawnień o niewątpliwie niewzajemnym charakterze. Wśród nich znajdzie się uprawnienie do minimalnego wynagrodzenia za pracę, wynagrodzenia chorobowego, płatnego urlopu, czy odpraw. Podjęta przez pracodawcę decyzja o zatrudnieniu konkretnej osoby wiąże się więc nie tylko z uzyskaniem możliwości zarobkowania, ale także z przyznaniem tej osobie publicznej ochrony socjalnej, a więc z realizowaniem wspólnotowej polityki społecznej⁵⁵⁸. Zatrudnienie pracownika wiąże się z włączeniem go do systemu społecznego, znacznie wykraczającego poza indywidualną relację kontraktową. Gwarancje związane z zatrudnieniem mają więc

⁵⁵⁴ M. Nowak, *Trzy generacje praw człowieka* (w:) B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993, s. 106.

⁵⁵⁵ Por. A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 33-35.

⁵⁵⁶ Tamże, s. 34.

⁵⁵⁷ Tamże, s. 23; por. M. Piechowiak, *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego* (w:) Z. Kędzia, A. Rost (red.), *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2009, s. 145.

⁵⁵⁸ A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 49.

charakter publiczny, co uniemożliwia stwierdzenie, że pracodawca dysponuje miejscem pracy jako dobrem prywatnym, działając w ramach swojej dowolności⁵⁵⁹.

Trzeba ponadto zauważyć, że korzystanie z wolności pracy w jej najbardziej rozpowszechnionej formie – w ramach stosunków pracy – odbywa się w ramach ograniczonych ilościowo miejsc pracy w zakładach pracy. Jak wskazywałam wyżej, miejsca te, ze względu na to, że w ich ramach odbywa się korzystanie z praw publicznych przez osoby fizyczne stanowią przestrzeń publiczną. Nie może być bowiem mowy o realizacji publicznych praw podmiotowych osoby w ramach przestrzeni prywatnej innej osoby⁵⁶⁰. Co więcej, ze względu na kluczową dla społeczeństwa rolę, jaką pełnią miejsca pracy, można powiedzieć, że w praktyce zapewniają one gwarancję funkcjonowania wspólnoty narodowej poprzez zapewnienie jej członkom podstawowego źródła dochodu, co niweluje zjawisko ubóstwa i braku zabezpieczenia socjalnego.

Z tej perspektywy można więc stwierdzić, że miejsca pracy można traktować w kategorii dobra wspólnego⁵⁶¹. Stąd konieczne jest dążenie do stałego rozwoju gospodarczego oraz prowadzenia odpowiedniej polityki społecznej, czego konsekwencją ma być zwiększenie liczby dostępnych miejsc pracy. Takie wspólnotowe ujęcie nadaje przy tym głęboki sens art. 24 Konstytucji⁵⁶². W tym kontekście można go bowiem odczytywać jako uszczegółowienie art. 1 Konstytucji, w zakresie obowiązku dbałości o dobro wspólne, jakim jest praca – zasoby i miejsca pracy istniejące w ramach wspólnoty narodowej Rzeczypospolitej Polskiej.

Konsekwencją takiego wspólnotowego ujęcia jest również ciążący na podmiotach wykonujących władzę publiczną obowiązek zapewnienia równego dostępu do miejsc pracy, stanowiących dobro wspólne. Zgodnie z postawioną przeze mnie tezą obowiązek ten nie ograniczałby się tylko do programów wyrównania szans skierowanych np. do osób niepełnosprawnych, czy łączących pracę zawodową z obowiązkami opiekuńczymi. Konsekwencją tezy o publicznym charakterze władzy wykonywanej w stosunku pracy jest konstytucyjny obowiązek równego traktowania kandydatów i osób już zatrudnionych przez pracodawcę (jego organ) i osoby działające w jego imieniu. Stąd zabroniona jest nie tylko dyskryminacja osób w tym zakresie, ale także wszelkie inne działania będące przejawem nierównego traktowania. Już same powyższe rozważania pozwalają więc na stwierdzenie, że

⁵⁵⁹ Tamże, s. 49.

⁵⁶⁰ Tamże, s. 45.

⁵⁶¹ Por. tamże, s. 45-47.

⁵⁶² Tamże, s. 47.

decyzje pracodawcy, przynajmniej w zakresie zatrudnienia i zwolnienia pracownika, dotyczą sfery praw i wolności osób, co pozwala na zakwalifikowanie ich jako aktów władzy publicznej. Powyższe będzie jednak szczegółowo weryfikowane w dalszej części niniejszego rozdziału, przy wykorzystaniu testu organu administrującego.

1.1. Wolność pracy a prawo do pracy

Szczególnie interesująca jest refleksja nad relacją konstytucyjnej wolności pracy do niewskazanego *expressis verbis* w Konstytucji RP prawa do pracy, które zostało wprost wyrażone w art. 10 k.p. Wydaje się bowiem, że w świadomości większości prawników, w tym także zajmujących się prawem pracy, pokutuje przekonanie, że wolność, w przeciwieństwie do prawa, istnieje wyłącznie jako przestrzeń życia osoby wolna od ingerencji, z czym nie wiążą się pozytywne obowiązki podmiotów trzecich, natomiast pozytywna ochrona osoby może wynikać wyłącznie z przysługujących jej praw⁵⁶³.

Od powyższego można znaleźć w doktrynie prawa pracy kilka wyjątków. Trzeba bowiem zaznaczyć, że T. Zieliński wrażał przekonanie, że prawo do pracy, choć niewyrażone wprost, jest konstytucyjnym prawem podmiotowym⁵⁶⁴. W. Sanetra twierdził z kolei, że treści normatywnej art. 65 ust. 1 Konstytucji nie można redukować do samej tylko wolności wyboru, wykonywani i miejsca pracy, a raczej powinna być ona uzupełniona o zasadę ochrony trwałości zatrudnienia wybranego przez daną osobę⁵⁶⁵. Także Z. Góral w swoich opracowaniach dostrzegał związki wolności pracy z prawem do pracy, akcentując między innymi kwestie realizacji wolności pracy przez przepisy zakazujące dyskryminacji⁵⁶⁶. Ostatni ze wskazanych Autorów podkreślał jednak prawo pracodawcy do doboru kadr, twierdząc, że w tym zakresie pracodawca ograniczony jest tylko zakazem dyskryminacji⁵⁶⁷. Powyższe twierdzenie ocenić należy jednak jako nieprzekonujące w kontekście powyższych rozważań o miejscach pracy jako dobru wspólnym, do którego zapewnić należy równy dostęp.

⁵⁶³ Tamże, s. 56.

⁵⁶⁴ T. Zieliński, *Prawo do pracy – problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1/2003, s. 14.

⁵⁶⁵ W. Sanetra, *Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy* (w:) G. Goździewicz (red.) *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010, s. 56-57.

⁵⁶⁶ Z. Góral, *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011, rozdział II.

⁵⁶⁷ Por. tamże.

Najbardziej pogłębione rozważania na temat wolności pracy w polskim prawie pracy przedstawił w ostatnich latach A. Sobczyk⁵⁶⁸. Zgodnie z przedstawionymi przez Autora wnioskami, na poziomie ochrony i realizacji nie istnieją istotne różnice pomiędzy prawem do pracy a wolnością pracy⁵⁶⁹. Powołując się na badania M. Piechowiaka można bowiem wskazać na tzw. wolność prostą oraz pochodne relacje prawne⁵⁷⁰. Wolność prosta oznacza nieskrępowanie podmiotu wolności żadnymi nakazami lub zakazami działania. Jest ona więc skierowana na samą osobę, której dotyczy. Ten aspekt wolności odpowiada podstawowym intuicjom prawniczym dotyczącym tego pojęcia.

Tymczasem, chyba nawet istotniejszym aspektem wolności jest realizowanie jej w pochodnych sytuacjach prawnych. Trzeba bowiem zauważyć, że korzystanie przez człowieka z jego wolności lub praw może mieć miejsce tylko we wspólnocie. Kluczowe dla istnienia wolności (ale także prawa) jest więc zachowanie innych członków wspólnoty oraz władz tej wspólnoty wobec osoby korzystającej z przysługującej jej wolności. Wolność w aspekcie pochodnych sytuacji prawnych jest więc relacją pomiędzy korzystającym z wolności a innymi podmiotami. Realna realizacja wolności wymaga bowiem istnienia po stronie innych podmiotów konkretnych zakazów lub nakazów postępowania. W takim kontekście ochrona wolności i ochrona praw jest taka sama na poziomie prawa pozytywnego⁵⁷¹.

Na podstawie powyższego, można więc powiedzieć, że osoba, która zdecyduje się skorzystać z przysługującej jej wolności pracy realizuje swoje prawo do pracy. Wydaje się więc, że bez większych przeszkód można tymi dwoma pojęciami posługiwać się zamiennie. Na prawidłowość takiego podejścia wskazują liczne głosy pojawiające się w polskiej doktrynie prawa konstytucyjnego, wskazujące, że rozróżnienie praw i wolności na poziomie nomenklatury jest pewną zaszczością historyczną, która nie wskazuje na istotne różnice na poziomie ochrony⁵⁷².

⁵⁶⁸ Por. A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 23-148.

⁵⁶⁹ Tamże, s. 56-57; por. M. Piechowiak, *Prawo a wolność* (w:) R. Hliwa, A. S. Schulz (red.), *Prawa człowieka - Prawa rodziny. 30 lat Poznańskiego Zakładu Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Poznań 2003, s. 37-52.

⁵⁷⁰ M. Piechowiak, *Prawo a wolność...*, s. 38 i n.

⁵⁷¹ M. Piechowiak, *Prawo a wolność...*, s. 37-52; A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 57.

⁵⁷² Por. C. Mik, *Zbirowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992, s. 37; A. Burda, R. Klimowiecki, *Prawo państwowe*, Warszawa 1958, s. 511; K. Opalek, *Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie w Konstytucji PRL*, Warszawa 1954, s. 86 i n. Zob. poglądy przedstawicieli doktryny prawa przytoczone przez B. Banaszaka, *Ogólne wiadomości o prawach człowieka* (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002, s. 19 oraz przez M. Jabłońskiego, *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP* (w:) M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, Warszawa 2010, s. 96-98. Odmienne: M. Florczak-Wątor, *Horyzontalny wymiar...*, s. 27-28; L. Wiśniewski, *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997 s. 58.

Biorąc pod uwagę powyższe można więc skwitować, że art. 10 k.p. stanowi częściowe przeniesienie treści normatywnej art. 65 ust. 1 Konstytucji RP na grunt ustawowy. Co oczywiste i w zasadzie niekwestionowane w doktrynie, przepis ten nie stanowi podstawy cywilnoprawnego roszczenia o zatrudnienie na danym stanowisku w zakładzie pracy. Wystąpienie przez kandydata z wnioskiem o zatrudnienie powoduje jednak powstanie roszczenia publicznoprawnego, aby wniosek o zatrudnienie, a więc skorzystanie z jego wolności pracy, czy też prawa do pracy, co na poziomie pozytywnego prawa ochronnego nie podlega różnicowaniu, został rozstrzygnięty zgodnie z obowiązującym prawem⁵⁷³.

1.2. Wolność pracy a swoboda działalności gospodarczej

Do rozstrzygnięcia pozostaje jeszcze zaznaczony już wyżej, podnoszony przez część badaczy problem związany z kolizją wolności pracy ze swobodą działalności gospodarczej podmiotów zatrudniających. W tym kontekście trzeba znacząco podkreślić, że to nie przedsiębiorca zatrudnia pracowników w ramach stosunku pracy. W tym miejscu można przypomnieć dokonane w ramach poprzedniego rozdziału rozważania na temat pełnienia różnych ról publicznych przez podmiot o tej samej tożsamości. Taka sytuacja ma miejsce w przypadku przedsiębiorcy decydującego o zatrudnieniu pierwszej osoby. Powstaje wtedy bowiem zakład pracy. Zatrudnienie pracowników następuje zaś do zakładu, nie może być więc mowy o naruszeniu swobody działalności gospodarczej przedsiębiorcy. Szczegółowe rozważania w tym temacie zostaną przedstawione w dalszej części niniejszego rozdziału.

Można przy tym zauważyć, że nawet jeżeli odrzucić powyższy argument, to wciąż bezsprzecznym jest, że tworząc dane stanowisko pracy, pracodawca określa zakres wymagań, jakie musi spełniać osoba na nim zatrudniona (przy czym wymagania te muszą być adekwatne i proporcjonalne do rodzaju pracy, jak ma być wykonywana). Tym samym podmiot zatrudniający zapewnia sobie wykonywanie pracy przez pracownika na odpowiednim poziomie i osiągnięcie zakładanych celów. Innymi słowy z wolności pracy na danym stanowisku może skorzystać tylko osoba, która spełnia uzasadnione wymagania stawiane dla tej pozycji, co w ramach swoich rozstrzygnięć zobowiązany jest zweryfikować podmiot zatrudniający. Korzystanie z wolności pracy nie ogranicza więc korzystania przez podmiot zatrudniający ze swobody działalności gospodarczej (oczywiście przy założeniu, że

⁵⁷³ Por. A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 68-69.

odrzuca się tezę o podziale ról publicznych, która w mojej ocenie dostatecznie i prawidłowo rozwiązuje problem rzekomej kolizji). Wolność gospodarza nie może być zaś mylona z dowolnością, a więc w każdym przypadku podmiot zatrudniający, rozstrzygając o korzystaniu z wolności pracy przez inne osoby zobowiązany jest opierać swoje decyzje na dopuszczalnych prawnie przesłankach⁵⁷⁴.

1.3. Wolność pracy a zasada społecznej gospodarki rynkowej

Mówiąc o wolności gospodarczej, zawsze należy uzupełniać ją o aspekt wspólnotowy, w którym funkcjonuje. Wyraźnie wskazuje na to bowiem art. 20 Konstytucji RP, który 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. Przepis ten kryje w sobie wiele treści, na które przy pobieżnej analizie nie zwraca się nawet uwagi. W pierwszej kolejności należy zwrócić szczególną uwagę na użyte przez ustrojodawcę określenie „społeczna gospodarka rynkowa”. Przymiotnik „społeczna” wskazuje bowiem wyraźnie, że tak gospodarka, jaki i poszczególne elementy jej ustroju nie są prywatne. Ich społeczność wyraźnie podkreśla bowiem wspólnotowy wymiar. Nie są one jednak też państwowe (rządowe), w takim sensie, że gospodarka nie jest domeną agend rządowych, jak miało to miejsce przed przemianami ustrojowymi, w przypadku gospodarki centralnie planowanej, choć oczywiście polityka rządowa może mieć na nią wciąż znaczny wpływ. Przymiotnik „społeczna” użyty w art. 20 Konstytucji RP należy więc rozumieć raczej jako „publiczna”, czy „wspólnotowa”⁵⁷⁵. Sens tego stwierdzenia sprowadza się więc do tego, że gospodarka rynkowa w III Rzeczypospolitej nie jest domeną interesów prywatnych, ani też interesów państwowych w powyższym rozumieniu, Gospodarka rynkowa w Polsce jest wspólna, a więc należy do wspólnoty narodowej.

Powyższe oznacza także, że celem istnienia gospodarki rynkowej w Polsce jest realizacja interesów wspólnoty – interesów publicznych, czy przekładając to na język, którym posługują się przepisy Konstytucji – dobra wspólnego. Gospodarka rynkowa nie istnieje więc dla zaspokajania prywatnych interesów uczestników rynku, choć oczywiście tego nie wyklucza. Jak bowiem podkreślałam w toku moich rozważań, realizacja dobra wspólnego nie

⁵⁷⁴ Por. A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 82-83.

⁵⁷⁵ Por. A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 143-144.

jest sprzeczna z osiąganiem interesów indywidualnych i prywatnych. Interesy te jednak mogą być proporcjonalnie ograniczane z uwagi na zabezpieczenie dobra wspólnego. Wpisuje się to także w zasadę solidarności, na której oparta jest społeczna gospodarka rynkowa w polskiej Konstytucji.

Z tej perspektywy poszczególne przedsiębiorstwa stają się więc elementami publicznego ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej i jako jego organy same uzyskują przymiot publiczności. Nie stoi to w sprzeczności z zasadą oparcia ustroju gospodarczego na własności prywatnej. Ta bowiem stanowi główny zasób materialny do istnienia owej społecznej - publicznej gospodarki rynkowej, co jest przeciwieństwem zasady obowiązującej w gospodarce PRL-u, gdzie takim głównym zasobem materialnym było mienie państwowe.

W tym miejscu uważam za konieczne odparcie potencjalnych zarzutów, jakie mogą zostać poczynione wobec powyższych rozważań, a które, jak przewiduję, mogą dotyczyć rzekomego postulatu pozbawienia własności prywatnej podmiotów prowadzących działalność gospodarczą. Otóż zgodnie z prezentowanym poglądem właścicielem mienia (lub odpowiednio jego najemcą lub dzierżawcą) pozostaje podmiot prowadzący działalność gospodarczą. Mienie to, wraz z wykorzystaniem go do prowadzenia działalności w ramach publicznej gospodarki rynkowej zostaje jednak obciążone licznymi ciężarami publicznymi, które są refleksem praw i wolności osób fizycznych, które pośrednio lub bezpośrednio uczestniczą w owej publicznej gospodarce rynkowej.

Rozważania powyższe wyraźnie wpisują się przy tym w myśl ordoliberalną, która jak wskazywałam powyżej, stała się jedną z głównych inspiracji dla twórców Konstytucji RP. W ordoliberalizmie nie uznaje się bowiem rozwoju gospodarczego jako celu samego w sobie. Rozwój gospodarczy jest wartością o tyle i tak długo, jak pozwala ludziom na ich rozwój osobisty i społeczny. Ordoliberalizm wyraźnie wskazuje więc na służebną wobec dobra wspólnego rolę gospodarki. Z uwagi na wyżej przedstawiony sens art. 20 Konstytucji RP błędem wydaje się więc przeciwstawianie sobie wolności gospodarczej i wolności pracy potencjalnych stron stosunku pracy w perspektywie interesów prywatnych. Kwestie te zawsze powinny być bowiem rozstrzygane w perspektywie wspólnotowej.

1.4.Wnioski końcowe

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że na poziomie ochrony prawnej nie istnieją istotne kryteria rozróżnienia wolności pracy od prawa do pracy. W związku a tym w dalszej części rozdziału będę posługiwała się tymi pojęciami zamiennie. Źródłem wolności pracy zapisanej w Konstytucji RP jest bezsprzecznie godność ludzka, więc nie można ograniczać znaczenia tej wolności tylko do możliwości wyboru zawodu i miejsca zatrudnienia oraz zakazu pracy przymusowej, ponieważ oznacza to niską efektywność ochrony godności ludzkiej. Trzeba bowiem mieć na uwadze, że dopiero aktywne korzystanie z przysługującego osobie prawa do pracy pozwala jej na samorealizację, zabezpieczenie podstawowych potrzeb, a także związane jest z możliwością korzystania z szeregu praw człowieka, które realizowane mogą być tylko w przestrzeni pracy, a niektóre nawet tylko w przypadku pracy podporządkowanej (np. płatne urlopy, czy wynagrodzenie chorobowe).

Powyższe pozwala więc na postawienie uzasadnionej tezy o tym, że dostępne stanowiska pracy, jako przestrzeń możliwości realizacji swoich praw, stanowią dobro wspólne i dostęp do nich powinien być równy. Nie oznacza to istnienia cywilnego roszczenia o zatrudnienie, ale skutkuje tym, że w przypadku wniosku osoby o zatrudnienie, powinien on być rozpatrzony zgodnie z wymogami prawa, w tym przepisami Konstytucji RP. Z tej perspektywy wspólnotowe, a więc publiczne ujęcie prawa do pracy wydaje się być koniecznością.

2. Pracodawca i zakład pracy, czyli o podmiotach władzy w stosunku pracy

W przypadku stosunku pracy zidentyfikowanie relacji, w której wykonywane jest władztwo publiczne jest zadaniem znacznie bardziej złożonym i zniuansowanym niż miało to miejsce w przypadku rozważań podjętych w poprzednich rozdziałach, choć pobieżna lektura przepisów kodeksu pracy wcale na to nie wskazuje. Wspólnotowa perspektywa oraz dostrzeżenie, że stosunek pracy w rzeczywistości jest przestrzenią urealniania godności, w której dochodzi do realizacji praw i wolności człowieka, nie pozwala bowiem na zamknięcie stosunku pracy w dwustronnej zobowiązaniowej relacji pomiędzy pracodawcą a pracownikiem. Co więcej, przyjęcie tezy o stanowiskach pracy jako elemencie dobra

wspólnego nie tyle wskazuje na niepełny charakter, ale nawet na nieprawdziwość tezy o stosunku pracy jako relacji zobowiązaniowej⁵⁷⁶.

Kluczowym spostrzeżeniem jest, to, że większość praw pracowniczych (praw człowieka) realizowane być może tylko we wspólnocie. Dla pracowników wspólnota ta jest zorganizowana wokół zakładu pracy. Jak pisze Z. Hajn, zakład pracy stanowi „podstawową dla stosunków pracy społeczność⁵⁷⁷”. Trafniejszym wydaje się jednak mówienie o wspólnocie zorganizowanej wokół zakładu pracy, niż o samym zakładzie pracy jako wspólnocie. W tym kontekście zadziwiająco wydaje się stosunkowo rzadkie użycie pojęcia „zakład pracy” w języku ustawy oraz niewielka ilość opracowań podejmujących kompleksowe rozważania nad znaczeniem i charakterem tego pojęcia⁵⁷⁸.

Przyczyn takiego stanu rzeczy można doszukiwać się w dużej nowelizacji kodeksu pracy, która weszła w życie w 1996 roku. Wtedy to w wielu miejscach dokonano technicznej zmiany określenia „zakład pracy” na słowo „pracodawca”, z uwagi na „socjalistyczne” konotacje tego pierwszego terminu. Zakład pracy nie został jednak całkowicie wyrugowany z języka ustawy. Wciąż pojawia się on np. w art. 100 § 4 pkt 4 k.p., czy art. 22² k.p. Brak konsekwencji w dokonywaniu zmian doprowadził do niemałego chaosu na poziomie pojęć używanych w ustawie. Jak bowiem zauważą A. Sobczyk, doszło do sytuacji, gdy ustawodawca często posługuje się pojęciem „pracodawca” w znaczeniu „zakład pracy”, ale też mając na myśli przedsiębiorcę, kierownika zakładu pracy (organ zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy), czy organ zakładu pracy. Z drugiej strony w art. 23¹ doszło do nadużycia terminu „zakład pracy” w miejsce określenia „przedsiębiorstwo” lub „przedsięwzięcie gospodarcze”⁵⁷⁹.

Powyższe nie oznacza jednak, że pojęcie „pracodawca” w polskim prawie pracy nie ma racji bytu. Przeciwnie – jest ono kluczowe. Aby jednak prawidłowo zdekodować jego znaczenie należy podjąć próbę umiejscowienia go na tle zakładu pracy. Aby więc tego

⁵⁷⁶ Z uwagi na zakres niniejszego opracowania, nie przedstawiam wszystkich argumentów przemawiających za odrzuceniem tezy o zobowiązaniowym charakterze stosunku pracy. W tym zakresie odsyłam do licznych opracowań, np. A. Sobczyk, *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom I.* ...; A. Sobczyk, *Wolność pracy...*; A. Sobczyk, *Państwo...*; A. Sobczyk, *Podmiotowość...*; A. Sobczyk, *Zakład pracy...*; A. Musiała, *Prawo pracy: czyje...*; A. Musiała, *O władzy publicznoprawnej...*; A. Musiała, *Czy pracownik...*; A. Musiała, *Polskie prawo pracy...*

⁵⁷⁷ Z. Hajn, *Demokracja instytucyjna w zakładzie pracy – koncepcja, podstawy prawne i zakres* (w:) Z. Hajn, M. Kurzynoga (red.), *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2017, s. 30.

⁵⁷⁸ Wyjątkiem w tym zakresie są opracowania A. Sobczyka: A. Sobczyk, *Państwo...*; A. Sobczyk, *Zakład pracy...*

⁵⁷⁹ A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 133.

dokonać rozpoczęć od rozważań na temat znaczenia i natury pojęcia „zakładu pracy”. Powyższe pozwoli mi także na wskazanie zachodzących w ramach zakładu pracy relacji, w ramach których wykonywana jest władza.

2.1.Czym jest zakład pracy?

Przy analizie charakteru instytucji zakładu pracy ważną rolę pełni art. 18³ k.p., mimo że temu lakonicznemu przepisowi komentatorzy nie poświęcają zwykle wiele uwagi, często ograniczając swoją wypowiedź do kilku zdań. Wspomniany przepis dotyczy bowiem, tego, że pracownicy uczestniczą w zarządzaniu zakładem pracy. To na pozór niepozorne zdanie niesie za sobą znaczącą treść normatywną. Skoro bowiem zakład pracy podlega zarządzaniu, musi on posiadać określoną strukturę organizacyjną, a skoro tak, to w jej ramach można wyróżnić poszczególne elementy tej struktury - organy⁵⁸⁰. Można więc wskazać, że w prawie pracy pojęcie „zakład pracy” występuje w dwóch znaczeniach i kontekstach. Po pierwsze (w znaczeniu podmiotowym) jako zgromadzona wokół tego zakładu wspólnota ludzi pracy (a czasem także ich rodzin lub byłych pracowników) zgromadzonych wokół zakładu w znaczeniu przedmiotowym, a po drugie (w znaczeniu przedmiotowym) właśnie jako pewna struktura organizacyjna składająca się z elementów materialnych⁵⁸¹.

2.1.1. Zakład pracy a przedsiębiorstwo

Co ważne zakład pracy w znaczeniu przedmiotowym nie jest tożsamy z pojęciem przedsiębiorstwa, choćby nawet ów zakład pracy był powołany do obsługi tego przedsiębiorstwa. Znaku równości pomiędzy tymi pojęciami nie można postawić po pierwsze dlatego, że zakłady pracy istnieją nie tylko przy przedsiębiorstwach. Mogą one istnieć także przykładowo przy jednostkach administracji państwowej lub samorządowej, czy przy fundacjach lub innych organizacjach pożytku publicznego. Zakład pracy zachowuje swoje cechy i w zasadzie nie wykazuje żadnych istotnych różnic zależnych od tego, czy w jakimś stopniu uczestniczy w prowadzeniu działalności gospodarczej. Trzeba też zauważyć, że w każdym przypadku cele istnienia zakładu pracy określone są odmiennie niż cele przedsiębiorstwa. O ile bowiem podstawowym, choć niejedynym, celem istnienia

⁵⁸⁰ Tamże, s. 30.

⁵⁸¹ Tamże, s. 31.

przedsiębiorstwa, które uzasadnia jego utworzenie jest kreowanie zysku ekonomicznego, o tyle uzasadnieniem dla istnienia zakładu pracy jest tworzenie przestrzeni, w której realizowane są prawa i wolności osób pracujących. Można więc powiedzieć, że przedsiębiorstwo działa w sferze gospodarczej, a zakład pracy – społecznej i socjalnej.

Można przy tym zauważyć, że zdarzają się akty prawa, których określenie „przedsiębiorstwo” jest w zasadzie synonimem określenia „zakład pracy”. Przykładem takiej regulacji jest ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych⁵⁸², dyrektywa 2009/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia europejskiej rady zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o zasięgu wspólnotowym⁵⁸³, czy implementująca tę dyrektywę ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 r. o europejskich radach zakładowych⁵⁸⁴. W przywołanych aktach prawnych przedsiębiorstwo oznacza bowiem posiadający wewnętrzną organizację podmiot, w którym zatrudnieni są pracownicy, co wskazuje na rozumienie tego pojęcia węższe niż np. przedsiębiorstwo z art. 55¹ k.c.

2.1.2. Zakład pracy jako zakład administracyjny

Skoro więc zakład pracy nie jest przedsiębiorstwem, należy zastanowić się nad specyfiką i charakterem tej organizacji. W ostatnich latach w doktrynie polskiego prawa pracy pojawiła się teza, zgodnie z którą zakład pracy stanowi przykład działania zakładu administracyjnego. Według A. Sobczyka, który jest autorem tej koncepcji, niezasadnym byłoby tworzenie nowej instytucji prawnej dla opisu specyfiki zakładu pracy, podczas gdy jedna z istniejących i ugruntowanych w doktrynie prawa instytucji – zakład administracyjny – sprawdza się w przypadku zakładu pracy⁵⁸⁵, choć jej zastosowanie wymaga przekroczenia kilku barier, nie tyle prawnych, co raczej mentalnych, wynikających z dominacji myśli neoliberalnej w polskiej myśli prawniczej ostatnich lat.

⁵⁸² Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1317).

⁵⁸³ Dyrektywa 2009/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o Zasięgu wspólnotowym (wersja przekształcona) (Dz.Urz.U.E.L Nr 122, str. 28).

⁵⁸⁴ Ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 r. o Europejskich Radach Zakładowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1832).

⁵⁸⁵ A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 77.

Umieszczenie pracy człowieka w kontekście społecznym, a więc poza logiką wymiany rynkowej, co odróżnia ją od usług, wskazuje na prawidłowość intuicji wiążących zakład pracy z zakładem administracyjnym. W prawie administracyjnym podkreśla się bowiem służebny charakter zakładów administracyjnych, wskazując na „humanistyczne motywy” ich tworzenia⁵⁸⁶, związane z ich działalnością w zakresie dostarczania usług niematerialnych mających szczególne znaczenie społeczne⁵⁸⁷. W powyższe wpisuje się więc rola zakładu pracy, który nie tylko pozwala ludziom na realizację ich prawa do pracy, samorealizację poprzez wykonywanie pracy zawodowej⁵⁸⁸, ale także na korzystanie z innych praw związanych z pracą zawodową.

Z uwagi na przyjęte w niniejszej pracy społeczne postrzeganie pracy, w które wpisuje się koncepcja zakładu pracy jako zakładu administracyjnego, a także biorąc pod uwagę złożoność i poziom szczegółowości opisu instytucji zakładu pracy, przyjmuję twierdzenia te za słuszne ze względu na ich modelową spójność. Jednocześnie nie podejmuję się w tym miejscu przytoczenia wszystkich argumentów, które przemawiają za przyjęciem tezy, iż zakład pracy należy zaliczyć do kategorii zakładów administracyjnych. Z uwagi na modelowy charakter niniejszej pracy, spowodowałoby to niewątpliwie splotenie przywołanej przez Autora argumentacji, jednocześnie nie wnosząc nowych walorów naukowych. W tym zakresie odsyłam więc do wielokrotnie przywoływanego już przeze mnie opracowania autorstwa A. Sobczyka⁵⁸⁹. Poniżej przytoczę wyłącznie kluczowe argumenty, które wskazują na konieczność zaliczenia zakładów pracy do grona zakładów administracyjnych, co pozwoli mi na podjęcie dalszej refleksji na temat władzy w stosunku pracy.

W pierwszej kolejności wypada więc zdefiniować pojęcie zakładu administracyjnego. W tym celu posłużę się definicją sformułowaną przez J. Zimmermanna, który stwierdził, że zakładem administracyjnym jest wyodrębniona jednostka organizacyjna otrzymująca do wykonania określony zestaw zadań publicznych od podmiotu administracji publicznej, który ją tworzy i nadzoruje⁵⁹⁰. Jak podkreśla A. Sobczyk w swoich rozważaniach, zakład pracy spełnia wszystkie kryteria przytoczonej definicji. Nie ulega bowiem wątpliwości, że

⁵⁸⁶ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 185.

⁵⁸⁷ Tamże, s. 185.

⁵⁸⁸ Kwestia godności człowieka pracy oraz jego samorealizacji poprzez wykonywanie pracy wpisuje się głęboko w myśl społecznej nauki Kościoła Katolickiego. Relacja tej doktryny do polskiego prawa pracy była przedmiotem kompleksowego prawno-społecznego opracowania A. Musiały z 2019 roku. Por. np. A. Musiała, *Polskie prawo pracy...*, s. 115-130.

⁵⁸⁹ A. Sobczyk, *Zakład pracy...*.

⁵⁹⁰ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 184.

poszczególne zakłady pracy są odrębnymi jednostkami, wyodrębnionymi nawet od przedsiębiorstw, które mogą obsługiwać. Ponadto, jak już podkreślałam powyżej, zakłady pracy realizują wyłącznie zadania publiczne. Nie są one tworzone, ani nie działają z uwagi na interesy prywatne. Jako przykłady takich zadań publicznych można podać: przyjmowanie do pracy i zwalnianie (co staje się zadaniem publicznym w kontekście powyższych rozważań na temat znaczenia wolności pracy), zapewnienie wynagrodzenia i świadczeń solidarnościowych, prowadzenie działalności socjalnej, czy zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków pracy⁵⁹¹.

Krytycznym momentem wydaje się utworzenie zakładu pracy. Pozornie bowiem może się wydawać, że w tym zakresie zakład pracy nie spełnia przesłanek wyżej wskazanej definicji. Jest to jednak intuicja niesłuszna, wynikająca z nieprawidłowego stawiana znaku równości między przedsiębiorstwem a zakładem pracy. W rzeczywistości zakłady pracy powoływane są przez państwo mocą ustawy, co inicjowane jest wnioskiem pracodawcy jako ich podmiotu założycielskiego. Z tego też względu państwo sprawuje nad zakładami pracy nadzór poprzez powołaną do tego celu Państwową Inspekcję Pracy⁵⁹². Kwestia ta będzie jeszcze poniżej szczegółowo analizowana.

Podkreśla się także, że w relacji z zakładem administracyjnym, jego użytkownik realizuje swoje prawa⁵⁹³. W przypadku zakładów pracy użytkownikiem tym jest oczywiście pracownik, a kwestia realizowania przez niego praw w relacji z zakładem pracy była już przeze mnie wielokrotnie podkreślana powyżej. Przypomnę jednak jeszcze raz, że w relacji do zakładu pracy pracownicy realizują przede wszystkim swoje prawo do pracy, ale także szereg innych praw związanych bezpośrednio lub pośrednio z wykonywaniem pracy. Jako przykład można tu wskazać prawo do zrzeszania się w związkach zawodowych, prawo do zabezpieczenia społecznego, prawa rodzicielskie, czy prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy⁵⁹⁴. Powyższe wiąże się zresztą z kolejną cechą zakładu administracyjnego, jaką realizuje zakład pracy, a więc tym, że co do zasady działa on „do wewnątrz”, w ramach zamkniętej struktury, co odróżnia go od organu administracyjnego, który co do zasady działa

⁵⁹¹ A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 97-99.

⁵⁹² Tamże, s. 98.

⁵⁹³ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 186; por. J. Homplewicz, *Zagadnienia prawne działalności opiekuńczo-wychowawczej*, Rzeszów 1989, s. 60; R. Raszevska-Skałeczka, *Wybrane źródła prawa zakładowego i rola władztwa zakładowego wobec użytkownika zakładu administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 3978/2020, s. 538; M. Hadel, *Koncepcje zakładu publicznego w nauce prawa administracyjnego*, praca doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2019, niepublikowane, s. 61.

⁵⁹⁴ Por. A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 102.

„na zewnątrz”. Zakład pracy wykonuje bowiem swoje zadania przede wszystkim wobec osób włączonych w jego strukturę poprzez zawarcie umowy o pracę lub na podstawie innego aktu ustanawiającego stosunek pracy⁵⁹⁵.

Kolejną niezwykle istotną kwestią w przypadku zakładów administracyjnych jest wykonywanie zadań przy korzystaniu z władztwa zakładowego, które, jak podkreśla się w literaturze, jest częścią władztwa państwowego⁵⁹⁶. Oznacza to także, że organy zakładu administracyjnego (zakład jako organizacja działa bowiem przez swe organy) są organami administrującymi, korzystającymi z władztwa administracyjnego⁵⁹⁷. W tym miejscu nie będę szczegółowo rozwijać rozważań na ten temat, ponieważ stanowią one będą przedmiot kolejnych podrozdziałów, gdzie dokonam analizy wybranych organów zakładu pracy przez pryzmat testu podmiotów administrujących. Przyjmuję więc roboczo, co będzie później weryfikowane, że organy zakładu pracy, które niewątpliwie istnieją, a które wymienię poniżej, wykonują władztwo zakładowe jako organy administrujące.

Władztwo zakładowe dotyczy przede wszystkim osób korzystających z usług zakładu administracyjnego, ale okazjonalnie może ono dotyczyć także osób spoza organizacji, np. osób odwiedzających. W ramach tego władztwa odpowiednie organy mogą jednostronnie kształtować prawa i obowiązki uczestników w ramach celów społecznych tego zakładu⁵⁹⁸. W przypadku zakładów pracy powyższe zachodzi w sposób oczywisty. Organy zakładu kształtują zakres obowiązków pracowników przy pomocy przysługującego im władztwa, aby realizować cele działania zakładu. Mogą to osiągać na przykład przez wydawanie wiążących pracowników poleceń, czy aktów prawa zakładowego. Władztwo jawi się przy tym jako narzędzie niezbędne w celu osiągnięcia odpowiedniej organizacji pracy, czy stanu bezpieczeństwa w zakładzie. Skoro bowiem użytkownicy zakładu pracy – pracownicy korzystają w jego ramach np. z dostępu do pracy i bezpiecznych jej warunków, organy zakładu pracy muszą dysponować władztwem, aby zapewnić równy dostęp do tych dóbr dla wszystkich pracowników. Nie można też pominąć, że w pewnym zakresie osoby „zewnętrzne” również podlegają władztwu zakładowemu w zakładach pracy, na co wskazuje treść art. 304¹ k.p., czy art. 211 pkt 2 k.p.⁵⁹⁹. Warto przy tym zauważyć, że za

⁵⁹⁵ Tamże, s. 99.

⁵⁹⁶ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 185.

⁵⁹⁷ Tamże, s. 185; M. Hadel, *Koncepcje zakładu...*, s. 47.

⁵⁹⁸ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 185; M. Hadel, *Koncepcje zakładu...*, s. 61; R. Raszewska-Skałecka, *Wybrane źródła...*, s. 537.

⁵⁹⁹ Por. A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 100-102.

nieprzestrzeganie aktów władztwa zakładowego, pracownicy podlegają odpowiedzialności dyscyplinarnej, czego przykładem jest art. 108 k.p., a nawet art. 52 k.p.⁶⁰⁰.

Kluczowe dla niniejszej analizy jest więc odnalezienie organów działających w zakładzie pracy. Można przy tym dodać, że dla wielu czytelników twierdzenie o istnieniu wyszczególnionych organów zakładu pracy może być zadziwiające. W literaturze prawa pracy, poza opracowaniami A. Sobczyka nie ma bowiem o nich mowy. Twierdzenie o ich istnieniu jest jednak w pełni uzasadnione poprzez zastosowanie rozwiązań wypracowanych na gruncie doktryny prawa administracyjnego, a nieobecność tych twierdzeń w literaturze prawa pracy można uzasadnić dominacją liberalno-jednostkowego paradygmatu przyjmowanego przez badaczy w ostatnich dziesięcioleciach, na co zwracałam już wyżej uwagę.

Można też dodać, że rozważania na temat zakładu pracy jako zakładu administracyjnego, z czego wynika wniosek o istnieniu jego organów „uzbrojonych” w kompetencje i władztwo, nie jest całkowitą nowością w polskiej doktrynie prawa pracy jeśli wziąć pod uwagę okres II Rzeczypospolitej. Aktem prawnym, który najdobitniej zilustruje powyższą tezę jest Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o radach zakładowych⁶⁰¹. W II Rzeczypospolitej, podobnie jak obecnie, ustroj społeczno-gospodarczy polegał na tym, że przedsiębiorstwa były obsługiwane przez zakłady pracy, które należy zaliczyć do podmiotów prawa publicznego. Organy zakładów pracy były bowiem wyposażone w kompetencje władcze⁶⁰² oraz miały obowiązek realizować zadania publiczne⁶⁰³. Organy przedwojennych zakładów pracy podlegały nadzorowi konstytucyjnie umocowanych⁶⁰⁴ samorządów społeczno-gospodarczych⁶⁰⁵. Powyższe wskazuje więc na

⁶⁰⁰ Tamże, s. 102.

⁶⁰¹ Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o radach zakładowych (Dz.U.R.P. cz. III Nr. 1, poz. T).

⁶⁰² Np. art. 6 ww. Rozporządzenia, który przyznawał radom zakładowym kompetencję do uchwalania prawa zakładowego, czy art. 5 ust. 1 Rozporządzenia, na podstawie którego rady zakładowe rozstrzygały spory zakładowe.

⁶⁰³ Wskazuje na to art. 1 ww. Rozporządzenia (*Rady zakładowe są wyrazem i narzędziem przystosowywania ustroju wewnętrznego zakładu pracy do potrzeb ustroju społeczno-gospodarczego. Jednocześnie one obsadę (kierownika i załogę) zakładu, wzmacniają w niej zrozumienie jego zadań społeczno-gospodarczych i wolę wspólnego wysiłku w ich spełnianiu.*), czy art. 5 ww. Rozporządzenia (*1. Rada normuje życie wewnętrzne zakładu, wpływa na kształtowanie się jego zgodnie z prawem i dobrymi obyczajami oraz omawia, ocenia i rozstrzyga sprawy zakładowe w zakresie poruczonej jej przez ustawę, zbiorowe prawo pracy (układ zbiorowy pracy, orzeczenia rozjemcze) lub zwyczaj. 2. Przy wykonywaniu swych zadań rada powinna kierować się dobrem powszechnym i dobrem zakładu pracy*).

⁶⁰⁴ Art. 4 ust. 3 Konstytucji kwietniowej (*Państwo powoła samorząd terytorialny i gospodarczy, do udziału w wykonywaniu życia zbiorowego*), źródło: Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

⁶⁰⁵ Nadzór wynikał z art. 3 ww. Rozporządzenia (*Nadzór i opieka nad radą oraz nad współpracą kierownika zakładu z mężem zaufania należy do samorządu społeczno-gospodarczego*).

znaczące modelowe podobieństwo między instytucją zakładu pracy w II Rzeczypospolitej a zakładami pracy obecnie⁶⁰⁶.

2.1.3. *Organy zakładu pracy*

Powracając jednak do rozważań na temat współczesnego prawa, można zauważyć, że aby odnaleźć organy zakładu pracy kluczowym jest odnalezienie i wskazanie przypisanych im kompetencji do korzystania z władztwa państwowego. To bowiem ta cecha, a nie nazwanie danej jednostki „organem” w przepisach prawa decyduje o jego statusie⁶⁰⁷. Trzeba przy tym pamiętać, że pojęcie organu jest pojęciem abstrakcyjnym, tj. oderwanym od konkretnej osoby lub osób, które w danym momencie są jego piastunami⁶⁰⁸. Stwierdzenie to oznacza nie tylko, że skład osobowy organu może być zmienny w czasie przy zachowaniu tożsamości organu, ale także, że rolę organu może pełnić osoba, która jednocześnie pełni inne role, a nawet działa jako inny organ (o ile oczywiście z prawa nie wynika zakaz łącznia stanowisk). Specyficzna nazwa nadana danemu organowi niejako zakreśla więc zakres kompetencji wykonywanych w ramach tego organu i pozwala na odróżnienie od siebie ról, w jakich może występować jedna osoba.

Wiedząc więc, że poszukując organów zakładu pracy należy w pierwszej kolejności poszukiwać ich kompetencji wynikających z przepisów, można przejść do ich wskazania. Szczególnie wiele organów zakładu pracy działa w ramach kompetencji mających na celu zapewnienie bezpieczeństwa i higieny pracy w zakładzie. Wynika to oczywiście z faktu, że prawo do bezpiecznych i higienicznych warunków pracy jest jednym z podstawowych konstytucyjnych praw osób wykonujących pracę, ale także z tego, że w zakładach pracy, szczególnie tych przemysłowych, czy budowlanych, osoby pracujące narażone są na wyjątkowo liczne zagrożenia na tym polu.

Wśród organów zakładu pracy, działających w sferze BHP można więc wskazać między innymi służbę BHP, która w ramach swoich kompetencji pełni funkcje doradcze i kontrolne w zakresie BHP w zakładzie pracy (art. 237¹¹ ust. 1 k.p.). Kompetencje te szczegółowo określa treść Rozporządzenie Rady Ministrów w sprawie służby bezpieczeństwa

⁶⁰⁶ Powyższy fragment rozważań oparłam na niepublikowanym jeszcze opracowaniu A. Sobczyka dot. ustroju pracy w Polsce.

⁶⁰⁷ Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 108-109.

⁶⁰⁸ Por. J. Zimmermann, *Prawo...* s. 162.

i higieny pracy⁶⁰⁹, wskazując w § 2, że do zadań służby BHP należy m.in. przeprowadzanie kontroli w zakładzie pracy w zakresie warunków pracy oraz przestrzegania przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, czy bieżące informowanie pracodawcy o stwierdzonych zagrożeniach zawodowych, wraz z wnioskami zmierzającymi do usuwania tych zagrożeń. Zadaniom tym odpowiadają przy tym uprawnienia służby BHP określone w § 3 ww. rozporządzenia. Połączenie zadań i uprawnień wprost wskazuje więc na kompetencję służby BHP w tym zakresie. Można także wskazać, że kontrola służby BHP prowadzona w zakładzie pracy może zakończyć się władcym oddziaływaniem na podmiot kontrolowany. Służba BHP ma bowiem możliwość niezwłocznego wstrzymania pracy maszyny lub innego urządzenia technicznego, niezwłocznego odsunięcia od pracy pracownika zatrudnionego przy pracy wzbronionej, czy niezwłocznego odsunięcia od pracy pracownika, który swoim zachowaniem lub sposobem wykonywania pracy stwarza bezpośrednie zagrożenie dla życia lub zdrowia własnego albo innych osób, jeśli na taką konieczność wskaże prowadzona kontrola. Służba BHP posiada także uprawnienie wnioskowania lub występowania do innych organów zakładu pracy, co oczywiście zobowiązuje te inne organy do działania poprzez odniesienie się do wniosku, czy wystąpienia. Można więc powiedzieć, że w tym zakresie służba BHP wykonuje nadzór nad podlegającym jej kompetencjom zakładem administracyjnym – zakładem pracy.

W niektórych zakładach pracy działają także komisje BHP. Zakres ich kompetencji wyznacza art. 237¹³ k.p., zgodnie z którym do obowiązków komisji BHP należy dokonywanie przeglądu warunków pracy, okresowej oceny stanu bezpieczeństwa i higieny pracy, opiniowanie podejmowanych przez pracodawcę środków zapobiegających wypadkom przy pracy i chorobom zawodowym, formułowanie wniosków dotyczących poprawy warunków pracy oraz współdziałanie z pracodawcą w realizacji jego obowiązków w zakresie bezpieczeństwa i higieny pracy. Komisji BHP mogą także przysługiwać kompetencje w zakresie konsultowania wszystkich działań związanych z bezpieczeństwem i higieną pracy w zakładzie, występowania z wnioskami w sprawie eliminacji lub ograniczenia zagrożeń zawodowych, wnioskowania do Państwowej Inspekcji Pracy o przeprowadzenie kontroli lub zastosowanie odpowiednich środków prawnych.

Kwestiami BHP w zakładzie pracy, choć nie tylko, zajmuje się także Społeczna Inspekcja Pracy (SIP). Kompetencje tego organu wyznacza art. 18⁵ k.p., zgodnie z którym SIP prowadzi społeczną kontrolę przestrzegania prawa pracy, w tym przepisów i zasad

⁶⁰⁹ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. Nr 109, poz. 704).

bezpieczeństwa i higieny pracy. Szczegółowe kompetencje SIP zostały także określone w ustawie o Społecznej Inspekcji Pracy⁶¹⁰. Poza uprawnieniami kontrolnymi wynikającymi m.in. z art. 4 tej ustawy, inspektorzy SIP mogą na przykład zwrócić się do kierownika właściwej komórki organizacyjnej o czasowe odsunięcie pracownika od pracy i zapoznanie go z przepisami i zasadami bezpieczeństwa i higieny pracy (art. 10 ust. 2 ustawy i SIP), czy wydać kierownikowi zakładu pracy, w formie pisemnej, zalecenie usunięcia w określonym terminie stwierdzonych uchybień (art. 11 ust. 1 ustawy o SIP), a w określonych sytuacjach nawet wydać zalecenie wstrzymania pracy danego urządzenia technicznego lub określonych robót (art. 11 ust. 1 ustawy o SIP). Można więc stwierdzić, że podobnie jak służba BHP, SIP sprawuje nadzór nad funkcjonowaniem zakładu pracy w zakresie przyznanych kompetencji.

Nieco węższy zakres kompetencji przyznany został zespołowi powypadkowemu, który jest powoływany do wyjaśnienia okoliczności i przyczyn wypadku przy pracy. Wciąż jednak organ ten w ramach swoich kompetencji prowadzi postępowanie wyjaśniające w zakresie zdarzenia i dokonuje oceny, czy należy zakwalifikować je jako wypadek przy pracy. Decyzja ta bez wątpienia ma przy tym wpływa na sytuację pracownika, który uległ wypadkowi, a więc posiada walor władczy.

Innym, często niezauważanym organem zakładu pracy, którego kompetencje dotyczą kwestii z zakresu BHP jest lekarz sprawujący profilaktyczną opiekę zdrowotną nad pracownikami. Do jego kompetencji należy opiniowanie wykazu pracy w warunkach szczególnie uciążliwych lub szczególnie szkodliwych dla zdrowia (art. 145 § 2 k.p.), a także wykazu pracy szczególnie niebezpiecznych albo związanych z dużym wysiłkiem fizycznym lub umysłowym (art. 151⁷ § 4 k.p.).

Nie wszystkie organy zakładu pracy wykonują kompetencje związane ze sferą BHP. Wśród organów zakładu pracy o bardzo szerokich kompetencjach można wskazać zakładowe organizacje związkowe. Na marginesie można zauważyć, że obowiązujące obecnie brzmienie ustawy o związkach zawodowych⁶¹¹, które wskazuje, że związki zawodowe działają u pracodawcy jest błędne. Już sama nazwa – zakładowa organizacja związkowa wskazuje na to, że obszarem działalności organizacji związkowej jest zakład pracy, a nie pracodawca. Ze względu na wielość norm kompetencyjnych skierowanych do zakładowych organizacji związkowych, rozsianych po licznych aktach prawa, bezcelowym byłoby wskazywanie w tym

⁶¹⁰ Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o Społecznej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2015 r. poz. 567).

⁶¹¹ Ustawa z dnia z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 263).

miejszy wszystkich, czy nawet większości tych kompetencji. Tytułem przykładu wymienię jednak: obowiązek informowania organizacji związkowej o zamiarze rozwiązania umowy o pracę z pracownikiem reprezentowanym przez tę organizację, co powoduje obowiązek rozpatrzenia stanowiska organizacji związkowej, czy obowiązek zasięgnięcia opinii organizacji związkowej reprezentującej pracownika w przypadku zamiaru rozwiązania umowy o pracę bez wypowiedzenia z winy pracownika. Można wskazać także na kompetencję dotyczącą porozumienia w sprawie warunków stosowania telepracy, ustalania treści regulaminu wynagradzania, uzgadniania regulaminu pracy, zawierania zakładowego układu pracy, czy ustalanie regulaminu zakładowego funduszu świadczeń socjalnych⁶¹². Z uwagi na zakres kompetencji, można powiedzieć, że zakładowa organizacja związkowa nie tylko jest organem zakładu pracy reprezentującym pracowników, ale wręcz uczestniczącym w zarządzaniu zakładem pracy, zwłaszcza wzięwszy pod uwagę jej kompetencje w zakresie stanowienia aktów prawa zakładowego.

Poza organami zakładu pracy ustanowionymi wprost w przepisach prawa powszechnie obowiązującego, których liczne przykłady podałam powyżej, można wskazać organy, które działają w danym zakładzie na podstawie ogłoszonych aktów prawa zakładowego. Jako często występujące organy tego typu można wskazać komisje socjalne uczestniczące w wydatkowaniu środków z zakładowego funduszu świadczeń socjalnych, czy komisje antymobbingowe powołane do wyjaśniania spraw związanych z podejrzeniem przypadków mobbingu w zakładzie pracy. Organy te są więc powoływane w oparciu o akt wydany przez inny kompetentny organ (lub organy) zakładu pracy, co stanowi realizację obowiązków ustawowych nakładanych na te organy, a w szerszej perspektywie – realizację zadań publicznych.

Nie jest przypadkiem, że w dotychczasowej analizie nie wymieniłam jeszcze kluczowych z perspektywy funkcjonowania każdego zakładu administracyjnego organów, a mianowicie organu założycielskiego, który inicjuje byt tegoż zakładu, a także organu zarządzającego, który kieruje jego działalnością, ponosząc za to główną odpowiedzialność. Podobnie zresztą, nie wymieniłam też dwóch kluczowych dla zakładu pracy podmiotów, a więc pracodawcy oraz kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego w imieniu pracodawcy zakładem pracy). Wynika to z faktu, że chciałam poświęcić im nieco głębszą refleksję niż pozostałym organom.

⁶¹² Zgodnie z ustawą z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 923).

2.1.4. Kierownik zakładu pracy (organ zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy) jako organ zakładu pracy

Zaskakującym może być wskazanie przez mnie kierownika zakładu pracy jako jednego z podmiotów o kluczowym znaczeniu dla zakładu pracy. Określenie to nie pada bowiem w obecnej wersji kodeksu pracy ani raz. Zostało ono w wielu miejscach zastąpione pojęciem „pracodawcy” w ramach nowelizacji kodeksu pracy z 1996 roku. Było to wynikiem błędnego, jak staram się wykazać, utożsamienia pracodawcy z zakładem pracy⁶¹³, bo zniwelowało konieczność wyznaczenia kierownika zakładu. Zmiana ta, często dokonana jedynie jako techniczna zmiana pojęć w ustawie, wprowadziła jednak spory chaos w obowiązujące przepisy, do czego jeszcze powrócę później. Co jednak istotne, pojęcie kierownika zakładu pracy nadal jest pojęciem prawnym, a nie prawniczym. Być może przez nieuwagę ustawodawcy, wciąż funkcjonuje ono w szeregu aktów prawnych. Można tu wskazać ustawę o Społecznej Inspekcji Pracy⁶¹⁴, ustawę o rozwiązywaniu sporów zbiorowych⁶¹⁵, czy ustawę o wychowaniu w trzeźwości⁶¹⁶, w tym jej art. 16 ust. 1a dodany dopiero na początku 2018 roku. Ponadto ustawa o rozwiązywaniu sporów zbiorowych oraz ustawa o wychowaniu w trzeźwości równoległe posługują się pojęciem pracodawcy i kierownika zakładu pracy, co wskazuje na inny desygnat tych dwóch określeń. Co więcej, w obecnym brzmieniu kodeksu pracy w kilku miejscach mowa o „pracowników zarządzających w imieniu pracodawcy zakładem pracy”. Należy przyjąć, że pracownikiem tym jest właśnie osoba wyznaczona na kierownika zakładu pracy, a więc organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy. Warto przy tym zauważyć, że człon „w imieniu pracodawcy” nie powinien być rozumiany cywilistycznie, jak osoba umocowana w oparciu o udzielone pełnomocnictwo. Określenie to odnosi się raczej do okoliczności, że w przypadku niewyznaczenia kierownika, rolę tego organu będzie pełnił sam pracodawca.

Mając powyższe na uwadze, można podjąć próbę odnalezienia w przepisach kodeksu pracy kierownika zakładu pracy, który niestety w obowiązującej wersji przepisów w wielu miejscach błędnie nazywany jest „pracodawcą”. Przed zmianami z 1996 roku kierownik

⁶¹³ W swoich opracowaniach T. Zieliński wyraził tezę, że zakład pracy jako podmiot zatrudniający jest pracodawcą, co doprowadziło do zespolenia tych dwóch pojęć. Pogląd ten do dnia dzisiejszego zdaje się dominować w polskiej nauce prawa pracy. Źródło: T. Zieliński, *Prawo pracy. Zarys systemu. Cz. 1. Część ogólna*, Warszawa-Kraków 1986, s. 233-244.

⁶¹⁴ Art. 9 ust. 2 ustawy o Społecznej Inspekcji Pracy.

⁶¹⁵ Art. 21 ustawy z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 123).

⁶¹⁶ Art. 17 ustawy z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119).

zakładu pracy określony był w art. 4, zgodnie z którym „kierownik zakładu pracy reprezentuje zakład pracy wobec załogi i działa w jego imieniu - zgodnie z zasadą jednoosobowego kierownictwa”. W ramach wspomnianej nowelizacji wykreślono ww. art. 4 i jako poprzedzającą go jednostkę redakcyjną dodano art. 3¹, który w niezmienionej formie przetrwał do dziś. Wydaje się jednak, że art. 3¹ k.p. w swej istocie odnosi się do kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego w imieniu pracodawcy zakładem pracy). Aby jednak wykazać prawidłowość tej tezy trzeba cofnąć się w rozważaniach do poprzedniej jednostki redakcyjnej kodeksu pracy – art. 3.

W obecnym brzmieniu art. 3 k.p. stanowi, że pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała ona osobowości prawnej, a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudniają one pracowników. Co jednak wynika z przywołanych wyżej rozważań, podkreślających przede wszystkim istnienie, ale też autonomiczność instytucji zakładu pracy, można powiedzieć, że obecny art. 3 k.p. zawiera jedynie iluzoryczną definicję pracodawcy, ponieważ w istocie, przynajmniej w części nieodnoszącej się do osoby fizycznej, definiuje zakład pracy⁶¹⁷. Obecne zrównanie tych pojęć, co już niejednokrotnie podkreślałam, wynika z chaotycznie w tym zakresie przeprowadzonej nowelizacji kodeksu pracy z 1996 roku, którą oparto na przekonaniu o tożsamości znaczenia pojęć pracodawcy i zakładu pracy, a która ponadto miała wyrugować z języka ustawy ideologicznie nasycone według niektórych Badaczy⁶¹⁸ pojęcie zakładu pracy⁶¹⁹. Tymczasem zmiana określenia definiowanego przez art. 3 k.p. nie sprawiła przecież, że zakłady pracy jako jednostki organizacyjne przestały istnieć w 1996 roku. Ponadto definicja z art. 3 k.p. odnosi się do samej organizacji, w ramach której zatrudniony jest pracownik, choćby nie posiadała on osobowości prawnej. Można to zilustrować przykładem osoby fizycznej prowadzącej działalność gospodarczą, gdzie ową jednostką organizacyjną, czyli zakładem pracy będzie organizacja tworzona przez przedsiębiorcę na potrzeby obsługiwanego wykonywanej przez niego działalności zawodowej, a nie sam przedsiębiorca, któremu z kolei przysługiwać może miano pracodawcy. Osoby fizyczne prowadzące działalność zarobkową muszą bowiem robić to w ramach jednostki organizacyjnej⁶²⁰. Takiej jednostki organizacyjnej nie tworzą z kolei osoby fizyczne zatrudniające w celach prywatnych, głównie pomocy przy prowadzeniu gospodarstwa

⁶¹⁷ A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 132-133.

⁶¹⁸ Por. J. Wratny, *Przemiany stosunku pracy w III RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 5/2012, s. 2; Z. Hajn, *Status prawny organizacji pracodawców*, Warszawa 1999, s. 120.

⁶¹⁹ Przychyłam się do stanowiska A. Sobczyka, który uważa, że utożsamianie zakładu pracy z ideologią ustrojów socjalistycznych jest nieuzasadnione (por. A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 132).

⁶²⁰ Por. A. Sobczyk, *Podmiotowość pracy...*, s. 41 i n.

domowego. Z uwagi na brak tworzenia jednostki organizacyjnej osoby te nie tworzą zakładów pracy, a przez definicję art. 3 k.p. są jedynie w pewnym zakresie zrównani z zakładami pracy⁶²¹.

Skoro więc art. 3 k.p. w istocie swej odnosi się do zakładu pracy stanowiącego jednostkę organizacyjną⁶²², a nie pracodawcy będącego podmiotem, to konsekwentnie, mówiąc o pracodawcy będącym jednostką organizacyjną w art. 3¹ § 1 k.p. ustawodawca również odnosi się właśnie do zakładu pracy. Przepis ten mógłby i powinien więc brzmieć „za zakład pracy czynności w sprawach z zakresu prawa pracy dokonuje osoba lub organ zarządzający jednostką organizacyjną, przy której działa zakład pracy albo inna wyznaczona do tego osoba”. W ten sposób kodeks pracy ustanawia definicję organu zarządzającego zakładem pracy, który z uwagi nie tylko na pewną tradycję i przyzwyczajenie językowe, ale także na występowanie tego pojęcia w innych aktach ustawowych może być nazywany kierownikiem zakładu pracy. Jak więc wynika z art. 3¹ § 1 k.p. organem zarządzającym zakładem pracy, w sferze działalności podejmowanej przez osoby prawa prywatnego, czego dotyczy niniejsza dysertacja, bardzo często będzie organ zarządzający przedsiębiorstwem, a więc np. zarząd spółki kapitałowej, lub osoba fizyczna prowadząca działalność gospodarczą. Stąd też wynikać może brak rozróżnienia pojęć pracodawcy i kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego w imieniu pracodawcy zakładem pracy), ponieważ w przeważającej liczbie przypadków te dwie role publiczne będzie pełniła ta sama osoba lub osoby. Zamieszania terminologicznego dopełnia przy tym okoliczność, że w obrocie cywilnym te same osoby mogą występować jako przedsiębiorca lub w imieniu przedsiębiorcy, co również często nie podlega rozróżnieniu.

Przepisy kodeksu pracy pozwalają jednak na powierzenie zadań z art. 3¹ § 1 k.p. osobom innym niż pełniące rolę organu zarządzającego przedsiębiorstwem⁶²³. W takiej

⁶²¹ Por. A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 132-133.

⁶²² Mowa tu o pierwszej części art. 3 k.p.: „Pracodawcą jest jednostka organizacyjna, choćby nie posiadała osobowości prawnej”. Dalsza część tego przepisu: „a także osoba fizyczna, jeżeli zatrudnia ona pracowników” odnosi się już tylko do jednego z możliwych typów pracodawców, pomijając, że pracodawcą może być także osoba prawna, czy inna jednostka organizacyjna. Takie złączenie definicji zakładu pracy z określeniem wyłącznie jednego typu pracodawcy w ramach jednego przepisu czyni jego wykładnię niezwykle trudną, o ile nie niemożliwą. Aby więc zachować spójność wywodu, będę odnosiła się tylko do tej pierwszej części ww. przepisu, w której znajduje się definicja zakładu pracy. Zwracam również uwagę, że art. 3 k.p. w swej pierwotnej wersji zawierał wyłącznie definicję zakładu pracy. Dopiero w ramach gruntownej nowelizacji z 1996 r. definicję tę zmodyfikowano, m. in. zamieniając określenie „zakład pracy” określeniem „pracodawca” oraz dołączając drugi człon odnoszący się do pracodawcy będącego osobą fizyczną.

⁶²³ Rozważania moja ograniczam do przedsiębiorstwa, ponieważ niniejszej pracy dotyczy władzy publicznej wykonywanej w sferze prywatnej działalności osób, jaką jest podjęcie decyzji o podjęciu działalności gospodarczej. Nie zmienia to jednak faktu, że zakłady pracy tworzone są nie tylko w sektorze prywatnym.

sytuacji dochodzi więc do zerwania tożsamości osób pełniących te dwie role. Kierownikowi zakładu pracy (organowi zarządzającemu w imieniu pracodawcy zakładem pracy) przysługuje ogólna kompetencja do zarządzania zakładem pracy, a więc może on działać w zakresie, jaki nie został zastrzeżony do kompetencji pozostałych organów zakładu pracy. Z tego powodu kierownik zakładu pracy (organ zarządzający w imieniu pracodawcy zakładem pracy) ponosi główną odpowiedzialność za jego działanie jako osoba podejmująca główne decyzje w zakresie organizacji jego działalności.

W obecnym stanie prawnym, w przeciwieństwie do brzmienia kodeksu pracy sprzed 1996 roku nie ma konieczności, aby rola kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego w imieniu pracodawcy zakładem pracy) wykonywana była jednoosobowo. Zależnie od sposobu organizacji danego zakładu pracy może być to organ jednoosobowy lub kolegialny. Ze względu jednak na zakorzenioną tradycję językową oraz brzmienie przepisów ww. aktów prawnych, będą nadal posługiwała się pojęciem kierownika zakładu pracy. Mianem kierownika zakładu pracy nie należy za to określać osoby fizycznej, która zatrudnia osobę w celu pomocy przy działalności prywatnej. W takich sytuacjach nie ma bowiem mowy o powołaniu zakładu pracy.

2.1.5. Pracodawca jako organ założycielski zakładu pracy

Skoro więc odczytane zostało znaczenie pojęcia kierownika zakładu pracy oraz zakres jego ogólnej kompetencji do kierowania zakładem, pochylić należy się nad pracodawcą jako organem założycielskim zakładu pracy. W świetle powyższych rozważań może pojawić się wątpliwość, czy organ taki istnieje, skoro ustawodawca błędnie nazywa zakład pracy lub kierownika zakładu pracy właśnie pracodawcą. Otóż pracodawca jako organ założycielski zakładu pracy istnieje i spełnia niezwykle ważne, czy wręcz kluczowe zadania, choć zakres jego kompetencji jest znacznie węższy niż wskazywałoby na to literalne czytanie kodeksu pracy i innych ustaw. Pierwotną kompetencją pracodawcy jako organu, a jednocześnie aktem wyznaczającym tożsamość pracodawcy oraz zakładu pracy jest możliwość powołania do życia zakładu pracy poprzez akt założycielski. Z tej perspektywy pracodawca jest więc przede wszystkim organem założycielskim zakładu pracy⁶²⁴.

⁶²⁴ Por. A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 130-131.

W sferze działalności prowadzonej przez podmioty powstałe na gruncie prawa prywatnego, zakłady pracy będą więc powoływane przez przedsiębiorców (lub organy działające za przedsiębiorcę, np. przez zarząd w spółkach kapitałowych). Zasadniczym celem powołania takiego zakładu pracy jest zapewnienie obsługi przedsiębiorstwa, przy którym zakład powstaje. Służy on więc wypełnieniu istniejącego w przedsiębiorstwie zapotrzebowania na pracę, którego nie jest ono w stanie zaspokoić nabywając usługi w obrocie cywilnoprawnym. Dlatego też pracodawca jest nie tylko członkiem powołanej przez siebie wspólnoty zakładowej, ale także użytkownikiem tego zakładu jako zakładu administracyjnego, odbiorcą usługi publicznej skierowanej do przedsiębiorstw sektora prywatnego, jaką zapewnia publiczny podmiot – zakład pracy. Perspektywa ta wyraźnie wskazuje także, że akt powołania zakładu pracy nie jest czynnością prawa prywatnego. Akt ten ma również skutek w tej sferze, że prywatne składniki majątku przedsiębiorstwa, stają się z mocy prawa upublicznione jako mienie zakładu pracy⁶²⁵. Podobnemu upublicznieniu podlegają zresztą środki z budżetu przedsiębiorstwa, które na mocy prawa (ustaw, ale także innych aktów prawa pracy) mają być przeznaczone na finansowanie polityki społecznej prowadzonej w ramach zakładu pracy, a więc środki na wypłatę wynagrodzeń i świadczeń ze stosunku pracy, a także ponoszenie innych obciążeń publicznych związanych z zatrudnieniem⁶²⁶.

W doktrynie prawa administracyjnego wyróżnia się trzy zasadnicze modele, w ramach których może powstać zakład administracyjny. Po pierwsze mogą one powstawać w drodze ustawy (model normatywny), po drugie – w drodze aktów organów państwa lub samorządu terytorialnego, a po trzecie – na podstawie zezwolenia organów administracji publicznej (model reglamentacyjny)⁶²⁷. Zakład pracy w sektorze działalności prywatnej powstaje w ramach drugiego z wymienionych modeli, kluczowym jednak, aby to zrozumieć, jest przyjęcie, że w momencie podjęcia decyzji o utworzeniu zakładu pracy, przedsiębiorca przybiera nowy status – publiczny status pracodawcy. Z tą chwilą pracodawca zaczyna bowiem wykonywać zadania państwa w zakresie prowadzenia polityki społecznej i działa w imieniu państwa, tworząc zakład pracy. Pracodawca jest więc organem administrującym (co będzie przedmiotem dalszego wzwołu), a więc częścią administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym.

⁶²⁵ Por. tamże, s. 84-89.

⁶²⁶ Por. tamże, s. 79-80.

⁶²⁷ M. Hadel, *Koncepcje zakładu publicznego...*, s. 143.

W literaturze prawa administracyjnego wskazuje się, że model utworzenia zakładu poprzez odpowiedni akt organu pozostawia swobodę, czy też wręcz uznanie, co do podjęcia decyzji przez organ założycielski. Podmiot tworzący zakład musi jednak spełnić określone wymogi ustawowe, a także ma obowiązek zapewnienia materialnych podstaw funkcjonowania zakładu⁶²⁸.

Z powyższą kwestią ściśle wiążą się zresztą inne kompetencje pracodawcy. Z racji tego, że pracodawca z mocy prawa realizuje politykę społeczną w ramach powołanego przez siebie zakładu pracy i ponosi ciężar jej finansowania, ma on kompetencję do zawierania układów zbiorowych pracy, co zresztą potwierdza nawet Konstytucja RP w art. 59 ust. 2. Z tego samego powodu pracodawca posiada kompetencję do kształtowania polityki płacowej powołanego przez siebie zakładu pracy, w tym poprzez ustalenie regulaminu wynagradzania.

Pracodawca posiada także kompetencję wynikającą z art. 3¹ § 1 k.p. do wyznaczenia osoby pełniącej rolę kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego w imieniu pracodawcy zakładem pracy). Jeżeli pracodawca nie zdecyduje się na przekazanie pełnienia roli tego organu innej osobie, to rolę pracodawcy oraz rolę kierownika zakładu pracy pełniła będzie ta sama osoba lub grupa osób. Nie zmienia to jednak faktu, że oba te organy są od siebie odrębne i posiadają rozdzielny zakres kompetencji, przy czym ich piastunem mogą być te same osoby.

Jako niezwykle ciekawe można ocenić pytanie, któremu z omawianych organów przysługuje kompetencja do zatrudniania i zwalniania pracowników do zakładu pracy⁶²⁹. Ważną wskazówką przy odpowiedzi na to pytanie jest zauważona już wcześniej okoliczność, że na pracodawcy ciąży obowiązek przeznaczania środków finansowych na prowadzenie polityki społecznej w ramach zakładu pracy. Co oczywiste elementem prowadzenia polityki społecznej jest tworzenie miejsc pracy, co jest uzasadnione w kontekście wyżej przeprowadzonych rozważań na temat miejsc pracy elementu dobra wspólnego. W kompetencji pracodawcy pozostaje więc decyzja o utworzeniu bądź zlikwidowaniu danego miejsca pracy, a także, co się z tym wiąże, upublicznienia środków materialnych niezbędnych do prowadzenia polityki społecznej w ramach tego miejsc pracy, co w pierwszej kolejności łączy się z finansowaniem wynagrodzenia i świadczeń pracowniczych.

⁶²⁸ Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. T. 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011, s. 459.

⁶²⁹ A. Sobczyk uważa, że kompetencja ta przysługuje pracodawcy, por. A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 131.

Tworzenie i likwidacja miejsc pracy nie jest jednak jednoznaczne z zatrudnianiem lub zwalnianiem pracowników. W mojej ocenie przeważające argumenty⁶³⁰ przemawiają za tym, aby uznać, że w tym zakresie decyzje podejmuje kierownik zakładu pracy, co jest naturalną konsekwencją tego, że odpowiada on za bieżące funkcjonowanie i organizację pracy w ramach zakładu, przez co ma on możliwość podejmowania decyzji w kwestii zatrudnienia osób, które obiektywnie posiadają najlepsze kompetencje do podjęcia pracy na danym stanowisku w ramach organizacji, którą zarządzają, lub przeciwnie zwolnienia osoby, która np. zaburza organizację pracy w ramach zakładu. Jedynym wyjątkiem w tym przypadku jest zatrudnianie i zwalnianie kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego w imieniu pracodawcy zakładem pracy), w którym to zakresie kompetencja przysługuje pracodawcy.

Mechanizm ten sprawdza się także w przypadku zatrudniania pierwszego pracownika zakładu pracy. Pracodawca powołuje przez akt kreujący zakład pracy i tworzy w jego organizacji pierwsze stanowisko pracy. Zakład pracy już wtedy istnieje, ponieważ stworzone zostało pewne dobro wspólne, co do którego należy podjąć decyzję, kto będzie z niego korzystał. Decyzję w stosunku do konkretnych osób podejmuje zaś kierownik zakładu pracy, który na tym etapie w przeważającej większości przypadków będzie tą samą osobą (lub osobami), które pełnią rolę pracodawcy jako organu nowopowstałego zakładu pracy.

2.1.6. Podsumowanie

Zarówno pracodawca, jaki i kierownik zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) jako organy zakładu administracyjnego stanowią organy administrujące, co zostanie wykazane w dalszej części niniejszego rozdziału poprzez zastosowanie do nich testu organu administrującego. W tym miejscu wyrażam też przekonanie, że analogiczny dowód można przeprowadzić w stosunku do każdego z organów zakładu pracy, które wymieniałam powyżej. Ze względu na ramy niniejszej pracy test ten przeprowadzę jednak wyłącznie w stosunku do pracodawcy i kierownika zakładu pracy, ponieważ te dwa organy są kluczowe dla funkcjonowania tej instytucji i gromadzą w swoich rękach najszerszy zakres kompetencji.

⁶³⁰ Choć istnieją również argumenty za tym, że podejmowanie decyzji w kwestii zatrudnienia lub zwolnienia danej osoby pozostają w kompetencji organu finansującego stanowiska pracy, a więc pracodawcy.

3. Pracodawca jako organ administrujący

Aby wykazać status pracodawcy jako organu administrującego, podobnie jak w powyższych rozdziałach niniejszej rozprawy posłużę się testem organu administrującego⁶³¹. Potwierdzenie tezy o statusie pracodawcy będzie jednocześnie przesłanką przemawiającą za uznaniem twierdzenia o konieczności zaliczenia zakładu pracy w poczet zakładów administracyjnych, ponieważ organy zakładów administracyjnych przyjmują status organów administrujących. Powyższe pozwoli mi także na wykazanie, że pracodawcy przysługuje władztwo administracyjne, a precyzyjniej – władztwo zakładowe.

3.1. Utworzenie pracodawcy

Pierwsze z kryteriów testu organu administrującego dotyczy sposobu jego utworzenia. Według M Stahl, aby można było mówić o organie administrującym powinien on zostać utworzony ustawą lub na mocy aktu organu administracji publicznej, wydanego w oparciu o ustawę⁶³².

Pracodawca jako organ zakładu pracy spełnia ten warunek. Status pracodawcy wynika bowiem z ustawy, która określa pozycję podmiotu i zadania związane z posiadaniem statusu pracodawcy. Nie jest więc tak, że to osoba (lub osoby) stające się pracodawcami decydują o wejściu w tę rolę. Status pracodawcy nadawany jest bowiem z mocy prawa, niezależnie od woli osoby, z uwagi na zaistnienie określonych sytuacji faktycznych, a więc w przypadku podmiotów, które działają w sektorze prywatnym – w przypadku utworzenia pierwszego miejsca pracy w związku z zapotrzebowaniem istniejącym w prowadzonej przez przedsiębiorcę organizacji.

Pracodawcą jest więc podmiot, którego ustawa nim określa, a nie podmiot, który chce zostać pracodawcą. Tym samym pierwsza z przesłanek testu organu administrującego jest spełniona w przypadku pracodawcy.

⁶³¹ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

⁶³² Tamże, s. 506.

3.2. Wykonywanie zadań publicznych przez pracodawcę

Pisząc o zadaniach publicznych ciążyących na pracodawcy, nie można zapominać, że jest on organem założycielskim zakładu pracy. Oznacza to więc, że zadania publiczne ciążyące na pracodawcy jako organie obciążają w istocie zakład pracy jako zakład administracyjny. Niemniej, z kompetencjami pracodawcy można powiązać niezwykle istotne zadania publiczne.

Podstawowym zadaniem publicznym nałożonym na pracodawcę jest realizowanie polityki społecznej w ramach założonego przez niego zakładu pracy poprzez tworzenie miejsc pracy, a także zapewnianie środków materialnych do jej realizacji poprzez uwspólnotowanie środków majątkowych przedsiębiorstwa, które stają się mieniem zakładu pracy, a także upublicznianie kwot pieniężnych przeznaczonych na prowadzenie tego zakładu, w szczególności kwot przeznaczonych na wypłatę wynagrodzeń i świadczeń związanych ze stosunkiem pracy. Pracodawca wykonuje więc zadania państwa i działając za państwo w zakresie prowadzenia polityki społecznej, której podstawowym narzędziem jest właśnie zatrudnienie pracownicze. Takie zatrudnienie pozwala zaś na urzeczywistnienie wielu praw i wolności konstytucyjnych osób zatrudnionych, które mają swoje odbicie w postanowieniach rozdziału II kodeksu pracy.

Można przy tym powiedzieć, że środki majątkowe przeznaczone na finansowanie zakładu pracy przekazywane są w ramach tzw. transferów społecznych, które charakteryzują się niewzajemnym, obligatoryjnym charakterem i które realizują cel społeczny, pozwalając na realizację praw podstawowych⁶³³. Ważnym jest więc podkreślenie, że środki na wszelkie wynagrodzenia i świadczenia związane ze stosunkiem pracy przekazywane są w ramach owych transferów społecznych, czyli prowadzenia przez pracodawcę polityki społecznej, a nie w ramach wzajemnej wymiany rynkowej, co odróżnia wynagrodzenie np. od zapłaty za wykonanie usługi⁶³⁴. O ile jednak stosunkowo łatwo jest zaakceptować taki charakter np. w stosunku do wynagrodzenia chorobowego (zapewnienie czasu na regenerację zdrowotną i zabezpieczenie socjalne w tym czasie), wynagrodzenia urlopowego (zabezpieczenie socjalne na czas korzystania z prawa do odpoczynku i pozwolenie na rozwój pozazawodowy osoby)⁶³⁵, wynagrodzenia za urlop naukowy (rozwój osoby pracownika oraz rozwój nauki w

⁶³³ A. Sobczyk, *Państwo...*, s. 196.

⁶³⁴ Por. A. Musiała, *Polskie prawo pracy...*, s. 189.

⁶³⁵ Wciąż wielu autorów nie zgadza się z taką oceną tych świadczeń twierdząc, że ich koszt niejako „wkalkulowany” jest w wynagrodzenie otrzymywane przez pracownika (tzw. teoria odpłaty), por. np. K.

ogóle), dodatków wynagrodzeniowych dla kobiet w okresie ciąży (zapewnienie ochrony zdrowia i rozwój polityki prorodzinnej), wynagrodzenia za przerwę na karmienie (troska o zdrowie dziecka), czy odpraw (realizacja celów socjalnych), to argument ten może być trudny do przyjęcia w stosunku do wynagrodzenia za pracę, które w odczuciu wielu osób, w tym samych pracowników, stanowi ekwiwalentną zapłatę za wykonaną przez nich pracę, w pewnym sensie cenę ich pracy⁶³⁶.

Jeżeli jednak przeanalizować przepisy dotyczące wynagrodzenia za pracę, okaże się, że nie wykazuje ono cech ekwiwalentności, a stanowi raczej przykład podziału środków wspólnotowych, a w pewnym zakresie także transfer społeczny, przez który należy rozumieć świadczenia materialne o celach społecznych, których cechą jest istnienie obowiązku prawnego oraz ich nieekwiwalentność⁶³⁷. Pierwszym argumentem za tym twierdzeniem można wywieść z przepisów o minimalnym wynagrodzeniu za pracę. Wprost wskazują one bowiem, że celem wypłaty wynagrodzenia nie jest wymiana z pracodawcą, czy forma czystej „odpłaty” za wykonaną pracę, ale praca i trzymywane w związku z nią wynagrodzenie mają zapewniać pracownikowi pewne minimum egzystencji ekonomicznej na akceptowalnym poziomie, odpowiadającym godności ludzkiej. Otrzymywanie wynagrodzenia za pracę jest więc kwestią godności i realizacji praw ekonomicznych, a nie zapłaty ceny za wykonane świadczenie⁶³⁸.

Podobne wnioski wynikają zresztą z analizy art. 78 § 1 k.p., który stanowi, że „wynagrodzenie za pracę powinno być tak ustalone, aby odpowiadało w szczególności rodzajowi wykonywanej pracy i kwalifikacjom wymaganym przy jej wykonywaniu, a także uwzględniało ilość i jakość świadczonej pracy”. Przepis ten nie odnosi się więc do „rynkowej wartości” pracy wykonywanej przez pracownika. Ponadto w cytowanym przepisie państwo określa kryteria ustalania wysokości wynagrodzenia, co również stanowi przejaw prowadzenia polityki społecznej⁶³⁹. Regulacja ta wskazuje więc, że wynagrodzenie nie jest negocjowane między stronami stosunku pracy, ale jest ono ustalane przez pracodawcę, na podstawie określonych w prawie kryteriów, czego pracodawca dokonuje w ramach

Rączka, *Art. 152 k.p.* (w:) M. Gersdorf, K. Rączka, M. Rączkowski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014, s. 909; Ł. Pisarczyk, *Art. 172 k.p.* (w:) L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 1024; M. Świącicki, *Prawo pracy*, Warszawa, 1968, s. 445–446; W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980, s. 225–226; wyrok SN z dnia 6 października 2005 r., sygn. akt II PK 72/05.

⁶³⁶ Por. A. Sobczyk, *Państwo...*, s. 202–203.

⁶³⁷ Tamże, s. 189; por. R. Szarfenberg, *Teoria i logika systemu transferów społecznych*, „Polityka Społeczna”, 5-6/2008, s. 5–13; por. M. Mędrala, *Społeczny charakter świadczeń w polskim prawie pracy*, Warszawa 2019, s. 106–110.

⁶³⁸ Por. A. Sobczyk, *Państwo...*, s. 203–204.

⁶³⁹ Por. tamże, s. 203–204.

kształtowania polityki płacowej w zakładzie, co w szerszej perspektywie jest realizowaniem przez niego polityki społecznej. Powyższe jest zresztą zgodne z nietowarowym charakterem pracy ludzkiej, o którym pisałam powyżej.

Powyższe rozważania wskazują więc wyraźnie, że w ramach swoich działań pracodawca nie realizuje interesów własnych, ale kształtuje, prowadzi i ponosi ciężary prowadzenia polityki społecznej w ramach utworzonego przez niego zakładu pracy. Wskazuje to bez wątpienia na realizowanie przez niego zadań publicznych.

3.3.Działanie pracodawcy w ramach form władczych

Trzecim z kryteriów testu organu administrującego jest wykonywanie zadań publicznych ciążących na podmiocie także w formach władczych⁶⁴⁰. Przesłanka ta spełniona jest w przypadku pracodawcy, a nawet wykonuje on swoje zadania publiczne zarówno w formach władczych indywidualnych, jak i generalnych.

Wśród aktów władczych o charakterze indywidualnym realizowanych przez pracodawcę można wskazać akt wyznaczenie kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego w imieniu pracodawcy zakładem pracy). Akt ten powoduje bowiem powstanie po stronie osoby wyznaczonej znacznej zmiany w sferze jej praw i obowiązków. Zyskuje ona bowiem liczne kompetencje w zakresie kierowania zakładem pracy i korzystania z przysługującego w tym zakresie władztwa administracyjnego (a szczególnie – władztwa zakładowego), ale także ustanawia po stronie tej osoby odpowiedzialność za wykonywanie tych kompetencji. W szerszej perspektywie akt ten jest również rozstrzygnięciem pracodawcy o prawie do pracy potencjalnego kierownika zakładu pracy, choć nie zawsze musi być to praca w rozumieniu kodeksu pracy, a praca w szerszym znaczeniu konstytucyjnym.

Ponadto, co ściśle wiąże się z powyższym, pracodawca podejmuje także decyzję w sprawie zatrudnienia kierownika zakładu pracy, a więc wprost rozstrzyga w zakresie jego prawa do pracy. Kwestia ta nie będzie jednak w tym miejscu szczegółowo omawiana, ale należy odnieść do niej odpowiednio uwagi zaprezentowane w poniższym podrozdziale dotyczące ogólnej kompetencji kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego w imieniu

⁶⁴⁰ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

pracodawcy zakładem pracy) do podejmowania decyzji w sprawie zatrudnienia pozostałych pracowników do zakładu pracy.

Inną kategorią aktów władczych wykonywanych przez pracodawcę w celu realizacji nałożonych na niego zadań publicznych w zakresie realizacji polityki społecznej są akty władcze o charakterze generalnym. Do tej kategorii należy zaliczyć ustalanie regulaminu wynagradzania, lub, gdy nie jest to obowiązkowe, ustalanie zasad polityki płacowej w zakładzie pracy, czy też zawieranie układów zbiorowych pracy. Trzeba przy tym zauważyć, że zarówno układy zbiorowe pracy, jak i regulaminy określające prawa i obowiązki pracowników i pracodawców zalicza się do źródeł prawa pracy zgodnie z art. 9 § 1 k.p. Są to bowiem akty o charakterze abstrakcyjnym i generalnym, co odróżnia je od indywidualnych aktów administracyjnych zazwyczaj kojarzonych z władczą działalnością administracji publicznej.

Podkreślenia wymaga jednak, że prawodawcza działalność administracji również zaliczana jest do władczych form działania⁶⁴¹, ponieważ kształtuje sytuację osób poddanych działaniu tych aktów. W przypadku działań prawodawczych pracodawcy, jego decyzje kształtują więc konkretne uprawnienia pracowników, a czasem także członków ich rodzin lub emerytów i rencistów związanych z zakładem pracy, co ma przełożenie głównie na wysokość należnego im wynagrodzenia, a także świadczeń ze stosunku pracy. Prawodawcza działalność pracodawcy wpływa więc na sposób realizacji ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych praw człowieka przysługujących osobom poddanym tym aktom. Jest więc równoznaczna z wykonywaniem władzy wobec tych osób.

Powyższe rozważania wskazują niewątpliwie na wypełnianie przez pracodawcę trzeciej z przesłanek sformułowanych w ramach testu organu administrującego.

⁶⁴¹ Por. J. Boć, M. Stahl, *Formy władcze generalne* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013, s. 90-150.

3.4. Nadzór nad działaniami pracodawcy

Ostatnim z kryteriów wymagających wykazania, aby stwierdzić, że pracodawca spełnia warunki pozwalające na uznanie go za organ administrujący jest kwestia wykonywania nad jego działaniami nadzoru ze strony organów państwa⁶⁴².

Nadzór taki oczywiście jest wykonywany, co nie powinno budzić większych wątpliwości. Przede wszystkim organem państwowym, który sprawuje nadzór i kontrolę nad działalnością pracodawców jest Państwowa Inspekcja Pracy, co potwierdza brzmienie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy⁶⁴³. W zakresie zadań publicznych wykonywanych przez pracodawcę w ramach przysługujących mu kompetencji można dodatkowo wskazać specyficzny rodzaj nadzoru sprawowany nad układami zbiorowymi pracy. Układy zbiorowe pracy podlegają bowiem wpisowi do odpowiedniego rejestru prowadzonego w przypadku układów zakładowych przez właściwego okręgowego inspektora pracy, a w przypadku układów ponadzakładowych - ministra właściwego do spraw pracy. W ramach procedury rejestracyjnej organ rejestrowy dokonuje kontroli treści przedstawionego układu zbiorowego, a następnie podejmuje decyzję o wpisie do odpowiedniego rejestru, odmowie wpisu, bądź wzywa strony układu do dokonania w układzie odpowiednich zmian lub za ich zgodą rejestruje układ z pominięciem niezgodnych z prawem postanowień. Stronom układu przysługuje odwołanie od zawiadomienia o odmowie rejestracji układu zbiorowego pracy do właściwego sądu. Na podstawie powyższego można więc mówić o nadzorze nad zawieraniem układu zbiorowego pracy sprawowanym na etapie jego rejestracji.

Na podstawie powyższych rozważań można stwierdzić, że pracodawca jako organ zakładu pracy jest organem administrującym. Tym samym można stwierdzić, że pracodawca wykonuje władztwo administracyjne. Stwierdzenie to wpisuje się w twierdzenie o zakładzie pracy jako zakładzie administracyjnym.

⁶⁴² M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

⁶⁴³ Przepis ten stanowi, iż do zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych.

4. Kierownik zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) jako organ administrujący

Podobnie jak w przypadku pracodawcy, dla wykazania, że kierownik zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) działa w roli organu administrującego, posłużę się testem sformułowanym przez M. Stahl. Potwierdzenie tezy o statusie kierownika zakładu pracy będzie jednocześnie przesłanką przemawiającą za uznaniem twierdzenia o konieczności zaliczenia zakładu pracy w poczet zakładów administracyjnych.

4.1. Utworzenie organu

Dla spełnienia pierwszego kryterium sformułowanego w ramach testu organu administrującego, należy wykazać, że kierownik zakładu pracy jako organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy powstaje na mocy ustawy lub aktu wydanego przez organ administracji publicznej w oparciu o ustawę⁶⁴⁴.

W kontekście treści art. 3¹ § 1 k.p. spełnienie ww. przesłanki nie powinno budzić wątpliwości. Kierownik zakładu pracy jako organ może być więc powołany w ramach obydwu ze wskazanych w kryterium testu sposobów. Po pierwsze, kierownik zakładu pracy jako organ jest powoływany do życia bezpośrednio przez ustawę w przypadku, gdy pracodawca nie dokona aktu wyznaczenia innej osoby (lub osób) do piastowania tej roli. W takiej sytuacji z mocy prawa miejsce kierownika zakładu pracy obejmuje ta sama osoba lub osoby, które działają jako pracodawca.

W drugim przypadku kierownik zakładu pracy jako organ powstaje na skutek aktu wyznaczenia przez pracodawcę. Jest to więc akt wydany przez organ administracji publicznej w oparciu o ustawę, ponieważ jak wykazano powyżej pracodawca jest organem administrującym, a więc organem administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, a akt ten zakotwiczony jest w ustawie oczywiście w oparciu o art. 3¹ § 1 k.p.

Kierownik zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) spełnia więc pierwszą z przesłanek uznania go za organ administrujący.

⁶⁴⁴ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

4.2. Zadania publiczne kierownika zakładu pracy

Kwestia spełnienia przez kierownika zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) drugiego z kryteriów testu organu administrującego również nie powinna budzić większych wątpliwości. Zadania publiczne nakładane na ten podmiot są bowiem niezwykle liczne i w zasadzie z większości przepisów kodeksu pracy da się wywieść szczegółowe zadania publiczne ciążące na podmiocie działającym jako kierownik zakładu pracy. Większość z nich da się jednak zawrzeć w ramach dwóch podstawowych zadań ciążących na kierowniku – chodzi tu o zadanie polegające na odpowiednim zorganizowaniu procesów pracy i zapewnieniu ich porządku, a także zadania w postaci obowiązku zapewnienia bezpiecznych i higienicznych warunków w zakładzie pracy.

Pierwsze ze wspomnianych zadań wynika m.in. z art. 94 pkt 1 i 2 k.p.⁶⁴⁵. Nie ma przy tym wątpliwości, że zadania polegające na właściwej organizacji i zapewnieniu porządku pracy należy oceniać w kategorii zadań publicznych. Jedynie bowiem właściwa organizacja procesów pracy odbywających się w zakładzie pracy daje gwarancję, że zadania i obowiązki będą rozdzielone w taki sposób, że wszyscy pracownicy będą mogli w sposób równy i niedyskryminujący korzystać ze swojego prawa do pracy, bez nadmiernego obciążania jednych pracowników i przestoju w przypadku innych. Zadanie to działa także w jeszcze szerszym, ogólnonarodowym kontekście. Właściwa organizacja pracy pozwala na zapewnienie pełnego i efektywnego wykorzystania sił i zdolności osób pracujących, co przekłada się na rozwój gospodarczy i bardziej efektywne funkcjonowanie sektora przedsiębiorstw (jeśli mówimy o zakładach pracy obsługujących sferę działalności prywatnej). Właściwa organizacja pracy pozwala więc na realizację konstytucyjnego dobra wspólnego poprzez przyczynianie do bogacenia się społeczeństwa.

Innym zdaniem publicznym realizowanym przez kierownika zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) jest zapewnienie bezpiecznych i higienicznych warunków w zakładzie, wynikające m.in. z art. 94 pkt 4 k.p., art. 207 k.p., czy art. 304 k.p.⁶⁴⁶. Jest to zadanie wykonywane w interesie wspólnoty zakładowej, ale także w szerszym interesie społecznym, choćby dlatego, że przyczynia się do zabezpieczenia zdrowia publicznego, co przekłada się na mniejsze obciążenie publicznej służby zdrowia. Powyższe

⁶⁴⁵ W warstwie literalnej przepisy te odnoszą się do pracodawcy, a nie kierownika zakładu pracy, ale jak wskazuje wyżej przeprowadzona analiza, przepisy ten należy odnosić raczej do kierownika zakładu pracy (osoby zarządzającej zakładem pracy w imieniu pracodawcy).

⁶⁴⁶ Jw.

zadanie nałożone na kierownika zakładu pracy jest również odzwierciedleniem treści art. 66 ust. 1 Konstytucji RP. Można więc stwierdzić, że w ramach wykonywania nałożonego na niego zadania publicznego, kierownik zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) działa w imieniu państwa, wywiązując się z jego zobowiązań wobec członków wspólnoty narodowej, czy innymi słowy – realizując ich publiczne prawa podmiotowe.

Na przypisanie kompetencji z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy kierownikowi zakładu pracy (organowi zarządzającemu zakładem pracy w imieniu pracodawcy) wyraźnie wskazuje treść § 1 ust. 5 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy⁶⁴⁷, zgodnie z którym „u pracodawcy będącego jednostką organizacyjną służba bhp podlega bezpośrednio osobie zarządzającej tą jednostką lub osobie wchodzącej w skład organu zarządzającego, upoważnionej przez ten organ do sprawowania nadzoru w sprawach z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy”. Przywołany przepis wskazuje również na wagę zadań publicznych związanych z kwestiami bhp w zakładzie pracy. Skupienie ostatecznej odpowiedzialności w rękach jednej osoby pozwala bowiem na szybsze podejmowanie decyzji i pozwala na budowanie długoterminowej strategii.

W świetle powyższego nie powinno więc budzić wątpliwości, że kierownik zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) wykonuje nałożone na niego zadania publiczne. Tym samym można przesądzić, że spełnia on także drugie z kryteriów sformułowanych w ramach testu organu administrującego.

4.3. Władcze działanie kierownika zakładu pracy

Kolejnym kryterium wymagającym wykazania w ramach testu organu administrującego jest kwestia wykonywania przez kierownika zakładu pracy nałożonych na niego zadań publicznych również w ramach władczych form działania⁶⁴⁸. Pewną trudność interpretacyjną w tym zakresie może powodować fakt, że stosunek pracy nawiązywany jest na podstawie umowy o pracę zawieranej przez pracownika. Może więc pojawić się wątpliwość, czy stosunek pracy rzeczywiście jest stosunkiem wertykalnym, charakteryzującym się

⁶⁴⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. Nr 109, poz. 704).

⁶⁴⁸ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

wykonywaniem władztwa publicznego, czy może mamy w tym przypadku do czynienia jednak z kontraktową relacją w ramach stosunku horyzontalnego.

4.3.1. Czynności władcze a umowa o pracę

Na początku rozważań warto wskazać, że umowa o pracę nie jest jedyną podstawą nawiązania stosunku pracy, ponieważ równolegle istnieją takie podstawy jak: powołanie, mianowanie i wybór. W przypadku tych trzech podstaw nawiązania stosunku pracy nie powstają więc wątpliwości dotyczące kontraktowej natury stosunku pracy, ponieważ to nie umowa jest podstawą jego nawiązania. Mając jednak na uwadze, że w sektorze działalności prywatnej zdecydowana większość stosunków pracy nawiązywana jest na podstawie umów o pracę, warto szerzej odnieść się do wątpliwości zarysowanych powyżej.

Kluczową kwestią, nad którą należy się zastanowić w tej materii jest przedmiot umowy o pracę. Jak już podkreślałam w moich dotychczasowych rozważaniach, poprzez zatrudnienie lub zwolnienie osoby podejmowana jest decyzja w zakresie przysługujących jej praw publicznych. Ze względu na przedmiot umowy o pracę, którym to przedmiotem jest przysługująca osobie wolność pracy, nie można więc zaliczyć umowy o pracę do umów prawa cywilnego, w ramach których realizowane są prawa i interesy prywatne, a nie publiczne prawa podmiotowe. W tej perspektywie umowa o pracę jawi się więc jako akt władzy kierownika zakładu pracy, który podejmuje decyzję w sprawie zatrudnienia osoby, a więc o sposobie i zakresie korzystania przez nią z przysługujących jej praw i wolności⁶⁴⁹, a sam stosunek pracy – jako relacja wertykalna⁶⁵⁰.

Przyglądając się treści art. 10 k.p. można powiedzieć, że kandydatom przysługuje publicznoprawna norma gwarantująca dostęp do zatrudnienia, więc wraz ze zgłoszeniem rekrutacyjnym, kandydat adresuje do kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego zakładem pracy w imieniu pracodawcy) wniosek o przyjęcie na dane miejsce pracy utworzone na mocy decyzji pracodawcy, a kierownik zakładu pracy ma publicznoprawny obowiązek, aby zgodnie z prawem rozstrzygnąć wniosek kandydata⁶⁵¹. W przypadku

⁶⁴⁹ Por. A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 87-88.

⁶⁵⁰ Odmiennie por. K. W. Baran, *Sposoby nawiązania umownego stosunku pracy* (w:) K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. T. II. Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 209-225; M. Tomaszewska, *Art. 22 k.p.* (w:) K. W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 186.

⁶⁵¹ Por. tamże, s. 90.

rekrutacji, podczas której zgłasza się wielu kandydatów na miejsce, decyzja w przedmiocie zatrudnienia jednego z kandydatów podejmowana przez kierownika zakładu pracy stanowi przykład rozstrzygnięcia kolizji praw i wolności wszystkich kandydatów⁶⁵². Co oczywiste, decyzja w sprawie zatrudnienia powinna być nie tylko niedyskryminująca, ale także równa w zakresie oceny wniosku o zatrudnienie każdej ze zgłaszających się osób.

Problem związany z pozornym cywilnym, kontraktowym charakterem umowy o pracę można rozwiązać przy zastosowaniu mało wciąż popularnej w Polsce konstrukcji umowy administracyjnej. Umowa taka jest zawierana w drodze negocjacji między podmiotem administracji (w analizowanym przypadku będzie to kierownik zakładu pracy) a podmiotem zewnętrznym (pracownik włączany w strukturę zakładu pracy)⁶⁵³. W przeciwieństwie do umowy prywatnoprawnej, przedmiotem takiej umowy nie są interesy prywatne, ale warunki korzystania z praw lub warunki wykonywania obowiązków publicznych⁶⁵⁴. W przypadku umowy o pracę przedmiotem tym będzie oczywiście rozstrzygnięcie wniosku o skorzystanie przez kandydata z jego prawa do pracy i ustalenie warunków takiego korzystania.

W doktrynie niemieckiej, gdzie umowy administracyjne są bardziej popularne, podkreśla się przy tym, że mogą one być alternatywą dla aktów administracyjnych, a czasem mogą nawet je zastępować⁶⁵⁵. Co więcej, można zauważyć, że taka praktyka byłaby zasadniczo zgodna ze współczesnymi trendami w administracji publicznej, które dążą do limitowania korzystania z aktów władczych w „klasycznej” formie, takich jak decyzja administracyjna, co osłabia rygory wykonywania władztwa administracyjnego. Z tej perspektywy elementy umowy o pracę określone w art. 29 § 1 k.p. nie będą więc stanowiły *essentialia negotii* w rozumieniu prawa cywilnego, a obligatoryjne elementy czynności prawa publicznego⁶⁵⁶. Ponadto, wszystkie ustalenia stron podjęte w ramach umowy o pracę należałoby oceniać nie z perspektywy zasady swobody umów, ale z perspektywy konstytucyjnej zasady równości oraz przez pryzmat realizowania praw publicznych. Powyższe nie wpływa przy tym na okoliczność, że kierownik zakładu pracy jako organ administracji (organ administrujący) zawierający z pracownikiem umowę administracyjną będzie wobec tego pracownika wykonywał zadania publiczne w formach władczych. Pewien

⁶⁵² Tamże, s. 88.

⁶⁵³ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 454-455.

⁶⁵⁴ A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 92; por. J. Lemańska, *Umowa administracyjna a umowa cywilna* (w:) *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001, s. 422.

⁶⁵⁵ B. Dolnicki, *Umowa publicznoprawna w prawie niemieckim*, „Państwo i Prawo”, 3/2001, s. 79.

⁶⁵⁶ A. Sobczyk, *Wolność pracy...*, s. 95.

stopień negocjowalności charakterystyczny dla umów administracyjnych ma bowiem zastosowanie wyłącznie przy zawieraniu umowy o pracę, ale już nie w przypadku realizacji powstałego na jej podstawie stosunku pracy, gdzie wykonywanie poleceń pracowniczych nie podlega negocjowaniu⁶⁵⁷.

Trzeba przy tym zauważyć, że umowa o pracę stanowi nie tylko akt dopuszczenia do pracy, ale także określa warunki danego stosunku pracy⁶⁵⁸. Można powiedzieć, że treść umowy o pracę, w szczególności w zakresie określającym stanowisko pracy i zakres obowiązków pracownika, określa zakres, w jakim pracownik godzi się na oddanie części swojej wolności dotyczącej sposobu, miejsca i czasu wykonywania pracy, czyli poddaje się władztwu publicznemu (administracyjnemu) wykonywanemu w ramach zakładu pracy⁶⁵⁹. Trzeba przy tym zauważyć, że takie zrzeczenie może mieć miejsce wyłącznie w relacjach z władzą publiczną, ze względu na realizowane przez nią dobro wspólne, ale także z uwagi na gwarancje konstytucyjne, że takie ograniczenie wolności będzie konieczne, celowe, proporcjonalne i nie będzie naruszało istoty konstytucyjnych praw i wolności tej osoby⁶⁶⁰.

4.3.2. Polecenia w stosunku pracy. Kierowanie osobą pracownika

W związku z powyższym, kierownik zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) oraz osoby przez niego upoważnione mogą wydawać pracownikom wiążące dla nich polecenia, które kreują po stronie pracowników realne obowiązki. Zakres władzy kierownika zakładu pracy nie jest przy tym nieograniczony, a odnosi się on właśnie do sfery określonej w akcie kreującym stosunek pracy⁶⁶¹. Powyższe

⁶⁵⁷ Nieco inne spojrzenie na polecenia w stosunku pracy prezentują niektórzy zwolennicy teorii zobowiązaniowych. Zdaniem Z. Górala, pracodawca jako strona zobowiązaniowego stosunku pracy nie jest podmiotem o uprawnieniach typu władczego, umożliwiających jednostronne kształtowanie sytuacji prawnej drugiej strony. Zdaniem Autora polecenia mogą jedynie konkretyzować obowiązki, które przyjął na siebie pracownik, zaciągając dobrowolnie zobowiązanie przy zawieraniu umowy o pracę (por. Z. Góral, *Art. 100 k.p.* (w:) K. W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 734). Por. J. Stelina, *Charakterystyka stosunku pracy* (w:) J. Stelina (red.), *Prawo pracy*, Warszawa 2013, s. 96-97; L. Florek, *Kształtowanie stosunku pracy przez ustawę i umowę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2/2010, s. 2-5; L. Florek, *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010.

⁶⁵⁸ Tamże, s. 87.

⁶⁵⁹ A. Sobczyk, *Zakład pracy...*, s. 88.

⁶⁶⁰ Por. tamże, s. 88.

⁶⁶¹ Wg T. Duraję polecenie jest dyrektywalnym instrumentem służącym realizacji pracowniczego podporządkowania, konkretyzującym procesy pracy, który funkcjonuje obok innych instrumentów dyrektywnych (np. zakres czynności), instrumentów reglamentacyjnych (np. regulamin pracy) i instrumentów o charakterze represyjnym (por. T. Duraj, *Podporządkowanie pracowników zajmujących stanowiska kierownicze w organizacjach*, Warszawa 2013, s. 127-167); por. M. Lewandowicz-Machnikowska, *Zdarzenia prawne w*

wynika zresztą z treści art. 22 § 1 k.p., zgodnie z którym przez nawiązanie stosunku pracy pracownik zobowiązuje się do wykonywania pracy określonego rodzaju na rzecz pracodawcy i pod jego kierownictwem⁶⁶².

Warto w tym miejscu zatrzymać się nieco dłużej, ponieważ pojęcie „kierownictwa” wskazuje na publicznoprawny charakter relacji, jaką jest stosunek pracy. Pojęcie to wywodzi się bowiem z doktryny prawa administracyjnego i wiąże się z wykonywaniem władztwa publicznego⁶⁶³. Zresztą, także w języku naturalnym kierowanie osobą oznacza wykonywanie nad nią władzy, na co wskazywałam w początkowej części wywodów. W doktrynie prawa pracy, dla opisanego stosunku pracy używa się zaś pozaustawowego określenia „podporządkowania” rozumianego jako okoliczność podlegania przez pracownika kierownictwu ze strony pracodawcy⁶⁶⁴, zaznaczając, że powołany przepis kreuje zasadę podporządkowania organizacyjnego pracowników⁶⁶⁵. Także w orzecznictwie SN pojęć „podporządkowania” i „kierownictwa” używa się zamiennie, twierdząc, że są one „lustrzanym odbiciem” tego samego pojęcia⁶⁶⁶. Należy jednak podkreślić, że w doktrynie prawa pracy pojawiły się także tezy na temat odmiennego zakresu znaczeniowego tych

prawie pracy (w:) K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. Tom 1. Część ogólna*, Warszawa 2017, s. 1325-1327; M. Gersdorf, *Cechy charakterystyczne stosunku pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 10/2002, s. 19 i n.; H. Lewandowski, *Uprawnienia kierownicze w umownym stosunku pracy (przedmiot i granice)*, Warszawa 1977, s. 13 i n.; B. Bury, *Uprawnienia kierownicze pracodawcy a polecenie pracy w godzinach nadliczbowych – artykuł dyskusyjny*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 7/2005, s. 6-13; M. Tomaszewska, *Art. 22 k.p.*, s. 189; U. Torbus, *Podporządkowanie pracownika pracodawcy jako cecha stosunku pracy* (w:) L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych: XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Warszawa, 26-28 maja 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 140; J. Stelina, *Art. 22 k.p.* (w:) A. Sobczyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 93.

⁶⁶² W warstwie literalnej przepisy te odnoszą się do pracodawcy, a nie kierownika zakładu pracy, ale jak wskazuje wyżej przeprowadzona analiza, przepisy ten należy odnosić raczej do kierownika zakładu pracy (osoby zarządzającej zakładem pracy w imieniu pracodawcy).

⁶⁶³ Por. W. Góralczyk jr, *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016; J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 215.

⁶⁶⁴ T. Liszcz, *Prawo ...*, s. 115; L. Mitrus, *Podporządkowanie pracownicze jako zmieniająca się cecha stosunku pracy* (w:) L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych: XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, 26-28 maja 2011 r.*, Warszawa 2011, s. 123 i n.; J. Stelina, *Art. 22 k.p.*, s. 93; M. Lewandowicz-Machnikowska, *Stosunek pracy* (w:) K. W. Baran (red.), *Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2019 s. 175-186; M. Świąćicki, *Prawo Pracy*, Warszawa 1969, s. 331; J. Wratny, D. Kotowska, J. Szczot, *Nowy kodeks pracy*, Warszawa 1996, s. 29–30; W. Sanetra, *Prawo pracy*, Białystok 1994, s. 38; J. Iwulski, W. Sanetra, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 89; W. Szubert, *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976, s. 90.

⁶⁶⁵ A. Świątkowski, *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 126.

⁶⁶⁶ W orzecznictwie SN terminy „podporządkowanie” i „kierownictwo” niekiedy stosuje się zamiennie. Por. np. wyrok SN z dnia 3 czerwca 1998 r., sygn. akt I PKN 170/98; wyrok SN z dnia 22 grudnia 1998 r., sygn. akt I PKN 517/98; wyrok SN z dnia 5 marca 1999 r., sygn. akt I PKN 617/98; wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1999 r., sygn. akt I PKN 642/98.

pojęć⁶⁶⁷, a krytycznie na temat użycia pozaustawowego pojęcia „podporządkowania” dla opisu jednej z fundamentalnych cech stosunku pracy odnosili się A. Musiała⁶⁶⁸ oraz A. Sobczyk⁶⁶⁹.

Przeważające, zamienne używanie pojęć „podporządkowania” i „kierownictwa” zaciemnia niestety dyskusję w tym zakresie⁶⁷⁰ i znacznie utrudnia odczytanie charakteru i znaczenia stosunku pracy. Rozważana na temat „podporządkowania” odwracają bowiem uwagę od pojęcia „kierownictwa”, którego analiza mogłaby wnieść niezwykle wiele do nauki prawa pracy dzięki skorzystaniu z bogatego dorobku doktryny prawa administracyjnego, co jest o tyle zasadne, że jak wyżej wskazywałam kierowanie pracownikiem dotyczy sfery jego wolności, a więc kierowania samą osobą, co jest domeną prawa publicznego.

W prawie administracyjnym twierdzi się, że kierownictwo jest jedną z form więzi organizacyjnej⁶⁷¹. Odpowiada to więc stosunkowi pracy, który występuje w ramach organizacji, jaką jest zakład pracy, będący zakładem administracyjnym. Kierownictwo polega na możliwości stosowania środków władczych wobec podmiotów podległych⁶⁷², a głównym środkiem jego wykonywania jest polecenie służbowe⁶⁷³. Jak dowodzę w ramach niniejszego rozdziału organy zakładu pracy mają możliwość wykonywania wobec pracowników władztwa administracyjnego, a najważniejszym narzędziem władczym wykorzystywanym wobec pracowników jest właśnie wydawane przez kierownika zakładu pracy polecenie, które kształtuje zakres obowiązków pracownika, czy to w zakresie wykonywania pracy, w sferze organizacyjnej, czy sferze BHP.

W literaturze podkreśla się ponadto, że z uwagi na kształtowanie zachowania i sytuacji podmiotu kierowanego, podmiot kierujący ponosi odpowiedzialność za działania podwładnego⁶⁷⁴. Kryterium temu odpowiada zaś art. 120 § 1 k.p., zgodnie z którym w razie

⁶⁶⁷T. Duraj, *Podporządkowanie pracowników...*, s. 54-55; B. Bury, *Podporządkowanie pracownika pracodawcy*, „Państwo i Prawo”, 9/2006, s. 58-59; B. Bury *Uprawnienia kierownicze pracodawcy ...*, s. 6; T. Liszcz, *Podporządkowanie pracownika a kierownictwo pracodawcy – relacja pojęć* (w:) Z. Góral (red.), *Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Prof. H. Lewandowskiego*, Warszawa 2009, s. 147 i 159; por. U. Torbus, *Podporządkowanie pracownika...*, s. 139-140; T. Liszcz, *W sprawie podporządkowania pracownika* (w:) L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych: XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, 26-28 maja 2011 r.*, Warszawa 2011 s. 115.

⁶⁶⁸ A. Musiała, *Czy pracownik pozostaje ...*, s. 6.

⁶⁶⁹ A. Sobczyk, *Państwo...*, s. 265-272.

⁶⁷⁰ Tamże, s. 266.

⁶⁷¹ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 215.

⁶⁷² Tamże, s. 215.

⁶⁷³ Tamże, s. 215.

⁶⁷⁴ Tamże, s. 215.

wyrządzenia przez pracownika szkody osobie trzeciej przy wykonywaniu przez niego obowiązków pracowniczych, wyłącznie pracodawca zobowiązany jest do naprawienia szkody⁶⁷⁵, co jest konsekwencją pozostawania przez pracownika pod kierownictwem (władzą) kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego zakładem pracy w imieniu pracodawcy) w zakresie wykonywania obowiązków pracowniczych.

Ostatnią z istotnych cech kierownictwa podnoszonych w doktrynie prawa administracyjnego jest możliwość oceny podmiotu kierowanego przez kierującego⁶⁷⁶. Również ta cecha jest spełniona w przypadku kierownictwa z art. 22 § 1 k.p., ponieważ w każdym czasie kierownik zakładu pracy może dokonać oceny poszczególnych pracowników, co w niektórych zakładach pracy dokonywane jest w ramach cyklicznych ocen pracowniczych. Powyższe wskazuje więc na tożsamość zakresu znaczeniowego pojęcia „kierownictwa” w prawie pracy i prawie administracyjnym. Z tego powodu za słuszne należy uznać zrezygnowanie w posługiwaniu się pojęciem „podporządkowania” dla opisu stosunku pracy.

4.3.3. Odpowiedzialność porządkowa pracowników

Warto również zwrócić uwagę na władcze uprawnienia kierownika zakładu pracy w zakresie możliwości stosowania kar porządkowych w przypadku niesubordynacji pracowników wobec wykonywanego w zakładzie pracy kierownictwa. Jak wskazuje treść art. 108 k.p., kary porządkowe mogą być nakładane w przypadkach złamania obowiązków w zakresie porządku i organizacji pracy lub bezpieczeństwa i higieny pracy. Przypadki stosowania kar porządkowych w zakładzie pracy przez kierownika zakładu pracy odpowiadają więc dwóm głównym zadaniom publicznym, które na nim ciążyą. Uprawnienia w tym zakresie łączą się też ściśle z kompetencjami kierownika dotyczącymi ustalania organizacji i porządku w zakładzie pracy, czego sztandarowym przykładem jest kompetencja w zakresie ustalenia regulaminu pracy, który powinien ustalać także obowiązki z zakresu bezpieczeństwa i higieny pracy. W zakresie organizacji i porządku w zakładzie pracy oraz bezpieczeństwa i higieny pracy kierownik zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) ma więc nie tylko kompetencję do ustalania reguł, wydawania

⁶⁷⁵ W warstwie literalnej przepisy te odnoszą się do pracodawcy, a nie kierownika zakładu pracy, ale jak wskazuje wyżej przeprowadzona analiza, przepisy ten należy odnosić raczej do kierownika zakładu pracy (osoby zarządzającej zakładem pracy w imieniu pracodawcy).

⁶⁷⁶ J. Zimmermann, *Prawo...*, s. 215.

wiążących poleceń, ale także do ich skutecznego egzekwowania, co czyni przez zastosowanie kar porządkowych przewidzianych w k.p.

4.3.4. Podsumowanie

W ramach tego skrótowego opisywania władczych form działania kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego zakładem pracy w imieniu pracodawcy) warto dodatkowo zwrócić uwagę na okoliczność, że w niektórych przypadkach władztwu jego poddani są nie tylko pracownicy, ale także inne osoby, które znajdują się na terenie zakładu pracy⁶⁷⁷. Przypadki te dotyczą oczywiście sfery odpowiedzialności kierownika za stan bezpieczeństwa i higieny na terenie zakładu pracy⁶⁷⁸.

Powyższe wyraźnie wskazuje więc, że w ramach wykonywania ciężących na nim zadań publicznych, kierownik zakładu pracy (organ zarządzający zakładem pracy w imieniu pracodawcy) korzysta z władczych form działania. Tym samym w przypadku tego organu spełniona jest trzecia z przesłanek testu organu administrującego.

4.4. Nadzór nad kierownikiem zakładu pracy

Ostatnim z kryteriów sformułowanych w ramach testu organu administrującego jest kwestia wykonywania nad jego działaniami nadzoru ze strony organów państwa⁶⁷⁹. Nadzór taki oczywiście wykonuje przede wszystkim Państwowa Inspekcja Pracy na podstawie art. 10 ust. 1 pkt 1 ustawy o Państwowej Inspekcji Pracy⁶⁸⁰.

⁶⁷⁷ Por. treść art. 304¹ k.p., zgodnie z którym obowiązki, o których mowa w art. 211 k.p., w zakresie określonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę, ciąży również na osobach fizycznych wykonujących pracę na innej podstawie niż stosunek pracy w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę, a także na osobach prowadzących na własny rachunek działalność gospodarczą, w zakładzie pracy lub w miejscu wyznaczonym przez pracodawcę lub inny podmiot organizujący pracę.

⁶⁷⁸ Szczegółową analizę kwestii podlegania przez osoby niebędące pracownikami pod zakres władztwa zakładowego w zakresie wykonywania zadania publicznego polegającego na zapewnianiu bezpiecznych i higienicznych warunków pracy w zakładzie przedstawił A. Sobczyk w ramach swojej monografii „Zakład pracy jako zakład administracyjny”.

⁶⁷⁹ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

⁶⁸⁰ Przepis ten stanowi, iż do zadań Państwowej Inspekcji Pracy należy nadzór i kontrola przestrzegania przepisów prawa pracy, w szczególności przepisów i zasad bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów dotyczących stosunku pracy, wynagrodzenia za pracę i innych świadczeń wynikających ze stosunku pracy, czasu

W uwagi jednak na fakt, że kierownik zakładu pracy jest organem zakładu pracy będącego zakładem administracyjnym, uprawnienia kontrolne i nadzorcze nad jego działalnością, podobnie jak nad wszystkimi innymi organami zakładu, przysługują także organowi założycielskiemu⁶⁸¹, którym jest pracodawca. Oczywiście powyższe ma znaczenie, kiedy rolę kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego zakładem pracy w imieniu pracodawcy) pełni inna osoba lub osoby niż sprawujący rolę pracodawcy.

Pracodawca może więc weryfikować sposób i zakres działania kierownika zakładu pracy, a także żądać okazania dokumentacji dotyczącej kierowania zakładem. W razie wykrycia nieprawidłowości w zakresie zarządzania zakładem pracy pracodawca może skierować do kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego zakładem pracy w imieniu pracodawcy) odpowiednie zalecenia, ale przysługuje mu także personalna kompetencja władcza skierowana na osobę kierownika. Może on bowiem odwołać osobę pełniącą tę rolę z funkcji organu zakładu pracy i wyznaczyć inną osobę lub samemu przejąć tę rolę.

Można więc stwierdzić, że kierownik zakładu pracy podlega nadzorowi ze strony organów publicznych, a tym samym spełnia wszystkie kryteria, aby uznać go za organ administracyjny, wykonujący władzę publiczną w formie władztwa zakładowego będącego jednocześnie władztwem administracyjnym.

5. Posumowanie

Powyższe wywody dotyczące roli pracodawcy, a także kierownika zakładu pracy (organu zarządzającego zakładem pracy w imieniu pracodawcy) wykazały, że są oni organami administracyjnymi, co stanowi jednocześnie przesłankę za przyjęciem prawidłowości tezy o tym, że zakład pracy jest jednym z przykładów funkcjonowania instytucji zakładu administracyjnego. W doktrynie prawa administracyjnego twierdzi się bowiem, że organy zakładu administracyjnego są jednocześnie organami administracyjnymi.

pracy, urlopów, uprawnień pracowników związanych z rodzicielstwem, zatrudniania młodocianych i osób niepełnosprawnych.

⁶⁸¹ S. Fundowicz, *Zakłady publiczne* (w:) J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz – Lublin 2002, s. 177; Z. Czarnik, J. Posłuszny, *Zakład publiczny...*, s. 450, 459; P. Chmielnicki, *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008, s. 140-142; M. Hadel, *Koncepcje zakładu...*, s. 348.

Oznacza to również, że organom tym przysługuje specyficzny rodzaj władztwa administracyjnego – władztwo zakładowe. Tym samym pracownicy pozostający w stosunku pracy, a którzy jako użytkownicy zakładu pracy będącego zakładem administracyjnym realizują w nim swoje prawa, podlegają władztwu ze strony organów tego zakładu.

Rozważania niniejszego rozdziału potwierdzają również tezę o publicznym charakterze władzy występującej w stosunku pracy, a także o publicznej roli, w jakiej występują organy wykonujące tę władzę.

Rozdział VI: Władztwo korporacyjne a władza publiczna

O ile w dyskursie publicystycznym posługiwanie się zwrotem „władza korporacji” jest wręcz powszechne, to w dyskusji prawniczej występuje w tym zakresie daleko idąca wstrzeźliwość. Tymczasem nie da się zaprzeczyć, że decyzje podejmowane w ramach przedsiębiorstw mają ogromny wpływ na sytuację jednostek. Trudno bowiem nie dostrzec dominacji organów korporacji nad sytuacją ekonomiczną akcjonariuszy i pracowników, czy też ich wpływu na sytuację społeczności lokalnej i regionalnej. W tym kontekście można więc postawić pytanie, czy ów wpływ dotyczy sytuacji prawnej tych podmiotów, czy wpływa tylko na ich sytuację faktyczną.

Analizując kwestię władzy korporacji nie można oczywiście pominąć osób angażujących swój kapitał w działalność podmiotów korporacyjnych (a które, po „przekłuciu zasłony korporacyjnej” zawsze są osobami fizycznymi), dla których inwestowanie w biznes jest sposobem korzystania z wolności gospodarczej i pomnażania własności. Ich działania stanowią bowiem wyraz realizacji przysługujących im praw człowieka i zasługują na poszanowanie i ochronę.

Pod koniec XX wieku w krajach anglosaskich, wraz ze wzrostem znaczenia korporacji, wzrosła popularność doktryny zrównoważonego rozwoju biznesowego, społecznej odpowiedzialności biznesu oraz tzw. *corporate governance*. Kluczowe znaczenie z perspektywy niniejszej dysertacji ma jednak rozstrzygnięcie, czy postulaty formułowane w ramach ww. doktryn mają wyłącznie charakter zobowiązań moralnych i etycznych (a coraz częściej postrzegane są także w kontekście wartości marketingowej), czy też są to realne zobowiązania wynikające z obowiązującego prawa. Ta druga odpowiedź stawiałaby bowiem organy zarządzające spółkami w roli podmiotów rozstrzygających w sprawie sprzecznych praw i wolności wielu osób.

1. Władztwo korporacyjne w polskim porządku konstytucyjnym

1.1. Znaczenie pojęcia „*corporate governance*”

Rozpoczynając rozważania na temat władztwa korporacyjnego, należy w pierwszej kolejności określić znaczenie tego pojęcia. Zwrot „władztwo korporacyjne” jest jedną z

propozycji tłumaczenia anglosaskiego określenia „*corporate governance*”. Określenie to definiowane jest jako system zarządzania i kontroli w przedsiębiorstwach⁶⁸². Według definicja zaproponowanej przez R. La Porta jest to zestaw mechanizmów, dzięki którym inwestorzy tzw. zewnętrzni (np. mniejszościowi lub wierzyciele) zabezpieczają się przed przejściem korzyści przez inwestorów "wewnętrznych", za których uważa się zarówno menedżerów, jak i inwestorów strategicznych⁶⁸³.

Co istotne, w doktrynie *corporate governance* katalog owych „inwestorów zewnętrznych”, czy też tzw. „interesariuszy” (ang. *stakeholders*) określono bardzo szeroko. Należą bowiem do niego wszystkie podmioty zainteresowane działaniem przedsiębiorstwa, a więc m. in. kredytodawcy, pracownicy, klienci, dostawcy, czy społeczności lokalne⁶⁸⁴. Pojęcie „interesariusza” zestawia się z pojęciem „akcjonariusza”, czy „udziałowca” (ang. *shareholder*), które oznacza osobę formalnie powiązaną ze spółką poprzez posiadane akcje, czy udziały.

O znaczeniu tak rozumianej doktryny *corporate governance* we współczesnym świecie, w którym rosnące znaczenie nadaje się ogromnym, międzynarodowym korporacjom, dobitnie świadczą słowa B. Trickera, który stwierdził, że „o ile bowiem wiek dziewiętnasty był erą przedsiębiorcy, a wiek dwudziesty erą zarządzania, to w wieku XXI przedmiotem zainteresowania stało się władanie (*governance*) w spółkach, czyli sposób sprawowania władzy w najważniejszych obecnie organizacjach w świecie⁶⁸⁵”. Nieefektywność systemu *corporate governance* w instytucjach bankowych wskazywana jest zresztą jako jedna z fundamentalnych przyczyn kryzysu ekonomicznego, który wstrząsnął światem w 2008 roku⁶⁸⁶.

Tłumaczenie pojęcia *corporate governance* w polskim języku prawnym i prawniczym zdaje się nastroczać szeregu trudności. Samo słowo „*corporate*” z języka angielskiego oznacza bowiem „korporacyjny”, „dotyczący spółki”, ale też „zbiorowy”, „zespołowy”, czy

⁶⁸² Por. K. Lannoo, *A European Perspective on Corporate Governance*, „Journal of Common Market Studies”, June 1999, Vol.37, No.2, s. 269-94.

⁶⁸³ R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R. Vishny, *Investor protection and corporate governance*, „Journal of Financial Economics”, 58/2000, s. 3-27, za: J. Pioch, *Władztwo korporacyjne – rozwój, modele i znaczenie* (w:) A. Herman, J. Bieliński (red.), *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa a struktura akcjonariatu*, Warszawa 2001, s. 101-102.

⁶⁸⁴ Por. J. Pioch, *Władztwo korporacyjne...*, s. 102.

⁶⁸⁵ B. Tricker, *2020 Vision on Corporate Structures in 21st Century*, „Corporate Governance” 2000, Vol. 8, No. 1, s. 5-6, za: C. Mesjasz, *Problemy terminologiczne teorii i praktyki Corporate Governance*, „Studia Ekonomiczne”, 141/2013, s. 45.

⁶⁸⁶ Por. M. Marcinkowska, *Corporate Governance in Banks: Problems and Remedies*, „Financial Assets and Investing”, 2/2012, s. 47-67.

nawet „wspólny”⁶⁸⁷. „Governance” oznacza zaś „rządzenie”, „kierowanie”, „nadzór”, ale także „ład administracyjno-regulacyjny”⁶⁸⁸. W języku angielskim pojęcie „governance” jest zresztą archaizmem i w tradycyjnym rozumieniu traktowane jest jako „control” albo „authority”, czyli „rządzenie” lub „władanie”⁶⁸⁹. Słowo to ma więc wyraźne publiczno-ustrojowe konotacje. Z tego powodu zresztą już w latach 80 XX wieku w krajach anglosaskich termin „corporate governance” budził liczne kontrowersje ze względu na niefortunny, zdaniem części badaczy, dobór sformułowań kojarzący się raczej z rządem państwa niż z zarządzaniem przedsiębiorstwem⁶⁹⁰. Słowo „governance” nie jest bowiem synonimem określenia „management”⁶⁹¹. Określenie to występuje często w rozumieniu społeczno-politycznym i na tym gruncie tłumaczone jest jako „rządzenie”, „władztwo”, czy „zarządzanie”⁶⁹².

W Polsce, jako tłumaczenie określenia „corporate governance” stosuje się kilka zwrotów, w tym najpopularniejsze: nadzór korporacyjny⁶⁹³, władztwo korporacyjne⁶⁹⁴, czy ład korporacyjny⁶⁹⁵. Ostatnie z tych określeń zdaje się zresztą w ostatnich latach wypierać pozostałe, ponieważ przyjęło się już nie tylko na gruncie literatury przedmiotu, ale zostało włączone do języka ustawowego⁶⁹⁶. Przyjęcie określenia „ład korporacyjny” bywa jednak krytykowane w literaturze⁶⁹⁷. Wydaje się przy tym, że ze względu na wyraźny publiczno-społeczny rodowód jego angielskiego pierwowzoru, a także istotne dla tej doktryny odwołanie do kategorii *stakeholders* obejmującej bardzo szeroki zakres osób, także formalnie niezwiązanych z prowadzonym przedsiębiorstwem, a więc należących do pewniej grupy o

⁶⁸⁷ <https://translatica.pl/szukaj/corporate.html> (dostęp: 8 maja 2022 r.).

⁶⁸⁸ <https://translatica.pl/szukaj/governance.html> (dostęp: 8 maja 2022 r.).

⁶⁸⁹ C. Mesjasz, *Problemy terminologiczne...*, s. 40.

⁶⁹⁰ J. Pioch, *Władztwo korporacyjne...*, s. 102.

⁶⁹¹ B. Tricker, *Corporate Governance. Principles, Policies, and Practices*, Oxford 2009, s. 3, za: C. Mesjasz, *Problemy terminologiczne*, s. 39.

⁶⁹² Jako przykład takich interpretacji można przywołać opracowanie zbiorowe pod red. J. Czaputowicza, *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.

⁶⁹³ Por. S. Rudolf (red.), *Nadzór właścicielski w spółkach prawa handlowego*, Warszawa 1999; I. Koładkiewicz (red.), *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Warszawa 1999; B. Wawrzyniak, *Nadzór korporacyjny: Perspektywy badań*, „Organizacja i Kierowanie” 2/2000; K. Oplustil, *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej. Analiza systemowa*, Warszawa 2010.

⁶⁹⁴ M. Marcinkowska, *Władztwo korporacyjne w kontekście społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw* (w:) S. Rudolf (red.), *Tendencje zmian w nadzorze korporacyjnym*, Łódź 2006; M. Marcinkowska, *Władztwo korporacyjne w bankach — qui bono?*, „Zarządzanie i Finanse”, Vol. 4, Nr 3/2013.

⁶⁹⁵ J. Jeżak, *Ład korporacyjny*, Warszawa 2011; D. Dobija, I. Koładkiewicz, *Ład korporacyjny. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2010.

⁶⁹⁶ Art. 49 ust. 2 pkt 8 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217); § 70 ust. 6 pkt 5 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 757).

⁶⁹⁷ Por. C. Mesjasz, *Problemy terminologiczne...*, s. 37-50.

zdecydowanie nieprywatnym charakterze, pojęcie „ładu korporacyjnego” jest najmniej trafnym z trzech przywołanych wyżej propozycji tłumaczenia.

Jednocześnie, w świetle dotychczasowych rozważań zawartych w niniejszej dysertacji, można zauważyć, że pojęcie „nadzoru korporacyjnego” jest znaczeniowo węższe i mieści się w pojęciu „władztwa korporacyjnego”. Jednocześnie, z uwagi na fakt, że decyzje podejmowane w ramach spółek niejednokrotnie mają znaczący wpływ na sytuację prawną i faktyczną osób fizycznych, wyrażam przekonanie, że słuszniejszym w tym wypadku jest posługiwanie się pojęciem „władztwo korporacyjne” z zastrzeżeniem, że ów „nadzór korporacyjny” stanowi jego nieodzowną część. Dlatego też w dalszej części niniejszej pracy będę się posługiwała właśnie pojęciem „władztwa korporacyjnego” dla określenia anglosaskiego „*corporate governance*”. Zweryfikuję również, czy w przypadku władztwa korporacyjnego można mówić o władztwie publicznym, czy nawet administracyjnym.

1.2. Społeczna odpowiedzialność biznesu w świetle Konstytucji RP

Zauważyć też trzeba, że z koncepcją władztwa korporacyjnego powiązana jest koncepcja społecznej odpowiedzialności biznesu (ang. *corporate social responsibility*, albo skrótowo – CSR), która definiowana jest jako „etyczne zachowanie przedsiębiorstwa wobec społeczeństwa polegające na stałym zaangażowaniu biznesu, aby postępować etycznie i przyczyniać się do ekonomicznego rozwoju z równoczesnym ulepszaniem życia pracowników i ich rodzin, jak również lokalnej społeczności i całego społeczeństwa⁶⁹⁸” lub jako „moralna odpowiedzialność firmy i zobowiązania do rozliczania się przed społeczeństwem ze swojej działalności; zwłaszcza przed grupami wewnętrznymi — właścicielami i pracownikami oraz grupami zewnętrznymi — akcjonariuszami i klientami; władzami lokalnymi, grupami nacisku; ruchami ekologicznymi, konsumenckimi i dostawcami oraz kooperantami i administracją państwową⁶⁹⁹”. Nie ulega wątpliwości, że społeczna odpowiedzialność biznesu, wykorzystywana czasem jako strategia zarządzania przedsiębiorstwem⁷⁰⁰, zyskuje coraz szerszą popularność w Polsce. Model CSR, choć chętnie stosowany i realizowany w licznych spółkach, postrzegany jest jednak jako element

⁶⁹⁸ Światowa Rada Biznesu ds. Zrównoważonego rozwoju, za: J. Nakonieczna, *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych*, Warszawa 2008, s. 19.

⁶⁹⁹ L. Zbiegień-Maciąg, *Etyka w zarządzaniu*, Warszawa 1991, za: J. Nakonieczna, *Społeczna odpowiedzialność...*, s. 19.

⁷⁰⁰ Por. <https://www.parp.gov.pl/csr> (dostęp: 8 maja 2022 r.).

fakultatywny pod względem prawnym. Wskazuje na to wyraźnie choćby eksponowany w przytoczonych definicjach aspekt obowiązków natury moralnej, czy etycznej, a więc pozaprawnej, czy nawet rozpatrywanie tej koncepcji w kategoriach strategii zarządzania, która w swym założeniu przynieść na wymierne korzyści. Wydaje się jednak, że takie podejście może być kwestionowane na gruncie polskich przepisów ustrojowych.

Na gruncie zasady społecznej gospodarki rynkowej, przedsiębiorstwa należy bowiem postrzegać jako instytucję społeczną, tj. jako integralną część organizacji społeczeństwa, a nie jako instytucję od społeczeństwa odseparowaną, o czysto ekonomicznym charakterze⁷⁰¹. Dlatego też wpływ działalności przedsiębiorstwa należy postrzegać znacznie szerzej niż tylko skutki w sferze majątkowej jego właścicieli. W tym celu przydatnym jest posługiwanie się wyżej wspomnianą kategorią interesariuszy wyróżnioną na gruncie doktryny władztwa korporacyjnego. Jak podkreśla się w literaturze, podstawową funkcją przedsiębiorstw jest umożliwianie jednostkom realizacji ich indywidualnych celów dzięki przewyżczeniu granic możliwości poszczególnych jednostek⁷⁰². Jednocześnie wydaje się, że owa realizacja celów, powinna być postrzegana jako realizacja przysługujących tym jednostkom praw i wolności w ramach dogodnej przestrzeni istniejącej w przedsiębiorstwie. Mowa tu oczywiście nie tylko o korzystaniu przez właścicieli przedsiębiorstwa z ich wolności gospodarczej i prawa do własności, ale także o realizacji praw i wolności przysługujących m.in. pracownikom zakładu pracy istniejącego przy tym przedsiębiorstwie, jego współpracownikom i kontrahentom, jego klientom, czy nawet członkom społeczności lokalnej.

W ramach relacji przedsiębiorstwa z interesariuszami wyróżniono dwie podstawowe, sprzeczne ze sobą teorie. Pierwsza z nich, tzw. teoria dysharminii (teoria Freedmana), zakłada, że skupienie uwagi na innych niż właściciele grupach interesariuszy prowadzi do destrukcji wartości przedsiębiorstwa⁷⁰³. Druga – teoria harmonii (teoria Freemana) głosi, że wartość przedsiębiorstwa wzrasta wraz z zaspokajaniem potrzeb szerokich grup interesariuszy⁷⁰⁴. Choć obie ze wskazanych teorii odnoszą się tylko do kryterium ekonomicznej wartości przedsiębiorstwa, nawet na tym polu nie powinno ulegać wątpliwości, że jedynie perspektywa szerokiego uwzględniania praw i interesów różnych grup

⁷⁰¹ Por. M. Marcinkowska, *Władztwo korporacyjne w kontekście społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw...*, s. 410.

⁷⁰² Tamże, s. 411.

⁷⁰³ D. W. Kirsten, *Das bankspezifische Shareholder-Value-Konzept*, Wiesbaden 2000, za: M. Marcinkowska, *Władztwo korporacyjne w kontekście społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw...*, s. 411.

⁷⁰⁴ M. Marcinkowska, *Władztwo korporacyjne w kontekście społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw...*, s. 411.

interesariuszy daje szansę na długotrwały rozwój i sukces finansowy. Jako przykład można przywołać pracowników przedsiębiorstwa⁷⁰⁵. Dopiero bowiem pełna realizacji ich praw podmiotowych, jaka odbywa się w ramach stosunku pracy sprawia, że osoby te będą pracowały efektywnie i z zaangażowaniem, nie korzystając, na przykład, z możliwości wejścia w spór zbiorowy, czy organizacji innych akcji protestacyjnych. Podobnie, brak dbałości o dobro i interesy konsumentów i klientów spowoduje, że zaczną oni korzystać z innych dostępnych na rynku produktów i rozwiązań, co w dłuższej perspektywie ogranicza także możliwość współpracy przedsiębiorstwa z najlepszymi, najbardziej renomowanymi kontrahentami. Z kolei brak dbałości o społeczność lokalną, dobrostan zwierząt, czy kwestie środowiskowe może skutkować różnego rodzaju bojkotami przedsiębiorstwa, co w dobie szybkiego rozprzestrzeniania się informacji w Internecie może okazać się szczególnie dotkliwie. Z tego powodu, słuszną wydaje się przywołania wyżej teoria harmonii.

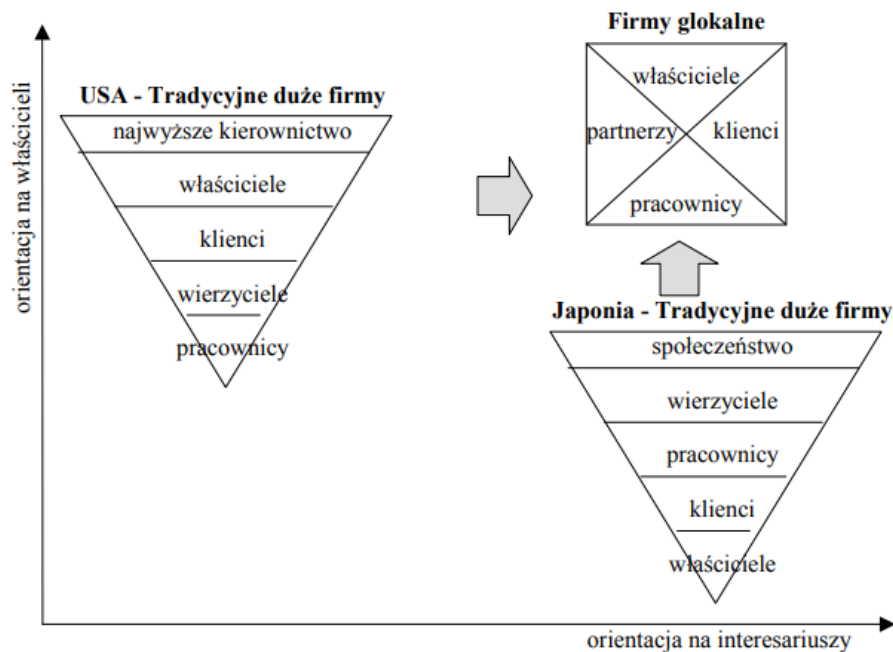
Koncepcja Freemana i jej zastosowanie pozwala zresztą na wyciągnięcie jeszcze innych, niezwykle znaczących wniosków. Choć w pierwotnym założeniu odnosi się ona tylko do kategorii zysku ekonomicznego, to jednoznacznie wskazuje na społeczny aspekt istnienia przedsiębiorstwa. Opisane powyżej, wzajemne zespolenie praw, dóbr i interesów poszczególnych interesariuszy wskazuje bowiem na istnienie w tej przestrzeni dobra wspólnego (wspólnotowego), którym zdaje się być kapitał przedsiębiorstwa i to kapitał nie tylko w rozumieniu ekonomicznym, ale także kapitał intelektualny i kapitał społeczny. Takie spojrzenie na instytucję przedsiębiorstwa wpisuje się zresztą w treść konstytucyjnej zasady społecznej gospodarki rynkowej, w ramach której mechanizmy rynkowe muszą być uzupełniane o rozwiązania zapewniające sprawiedliwe społecznie rozwiązania i realizację dobra wspólnego wspólnoty narodowej. Zgodnie z tą zasadą nie można więc posługiwać się samą tylko kategorią zysku ekonomicznego w celu oceny rynku, gospodarki i poszczególnych ich instytucji i rozwiązań, a także działań uczestników tego rynku.

Powyższe rozważania warto uzupełnić o wyróżnione przez M. Hilba⁷⁰⁶ trzy modele postawy przedsiębiorstwa wobec interesariuszy. Pierwszy z nich – model globalny charakteryzuje się skupieniem na osobach właścicieli i ich interesach. Podejście to charakteryzuje tradycyjne korporacje amerykańskie. Drugi model, nazywany postawą lokalną,

⁷⁰⁵ W tym miejscu używam pojęcia „przedsiębiorstwa” jako organizacji majątku i osób, w znaczeniu podobnym do funkcjonującego na gruncie ustawy z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych, choć tak jak wskazywałam w poprzednim rozdziale, na gruncie polskiego prawa konieczne jest rozróżnianie przedsiębiorcy od powołanego przez niego zakładu pracy.

⁷⁰⁶ M. Hilb, *New Corporate Governance. Successful Board Management Tools*, Heidelberg 2005, za: M. Marcinkowska, *Władztwo korporacyjne w kontekście społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw...*, s. 420.

odnosi się do postawy skupiającej się na szerokich kręgach interesariuszy pozawłaścicielskich. Model ten typowo charakteryzuje firmy o rodowodzie japońskim. Najbardziej zrównoważonym jest trzeci z opisanych modeli, łączący w sobie cechy dwóch pozostałych. Nazywa się go postawą globalną i charakteryzuje się on podejściem, w ramach którego przywiązuje się wagę zarówno do praw i interesów właścicieli, jak i pozostałych interesariuszy. Wszystkie trzy z wymienionych modeli obrazuje poniższy schemat:



Źródło: M. Hilb, *New Corporate Governance. Successful Board Management Tools*, Heidelberg 2005, za: M. Marcinkowska, *Władztwo korporacyjne w kontekście społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw...*, s. 421.

Patrząc na powyższe z perspektywy Konstytucji RP, a szczególnie jej artykułu 20, można stwierdzić, że na aprobatę zasługuje tylko jeden z przytoczonych modeli – model globalny. Z uwagi na fakt, że w poprzednim rozdziale poczyniłam szereg uwag na temat znaczenia art. 20 Konstytucji RP, które zachowują swą aktualność także w omawianym w niniejszym rozdziale kontekście, aby uniknąć powtórzeń, w tym miejscu przytoczę jedynie najważniejsze wnioski.

Artykuł 20 Konstytucji RP, jako podstawa ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej przez swoją treść daje znaczące wskazówki co do tego, jak należy oceniać charakter polskiej gospodarki. Użyty w tym przepisie przymiotnik „społeczna” wskazuje na

nieprywatny, a jednocześnie nierządowy charakter samej gospodarki, jak i poszczególnych jej elementów. Społeczność ową należy więc odczytywać w wymiarze wspólnotowym, jako synonim przymiotników „publiczna”, czy „wspólnotowa”. Powyższe oznacza jednocześnie, że gospodarka rynkowa w III Rzeczypospolitej jest przestrzenią realizacji przede wszystkim interesów wspólnotowych, co oczywiście nie wyklucza realizacji interesów indywidualnych w przestrzeni gospodarki rynkowej, choć te dążenia mogą zostać w sposób proporcjonalny ograniczone ze względu na potrzebę realizacji dobra wspólnoty.

Podstawą ekonomiczną funkcjonowania społecznej gospodarki rynkowej w myśl art. 20 Konstytucji RP jest własność prywatna, w pierwszym rzędzie ta wykorzystywana do prowadzenia działalności gospodarczej, która jest jednocześnie strukturalnym elementem publicznego ustroju gospodarczego i poprzez uczestnictwo w tym systemie także ulega uwspólnotowieniu.

Tym samym przedsiębiorstwa, jako jedno z kluczowych elementów ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej również postrzegać należy w kontekście wspólnotowym. Członkami tej wspólnoty ukonstytuowanej wokół przedsiębiorstwa są więc różne kategorie interesariuszy – zarówno strona właścicielska, jak i inne osoby, których dotyczą działania podejmowane w ramach przedsiębiorstwa. Jednocześnie, wspólnotowy charakter więzi występujący w tym przypadku nie pozwala na faworyzować którejkolwiek z grup interesariuszy. Dlatego też jedynym z wyżej przedstawionych modeli postawy przedsiębiorstwa, który da się pogodzić z treścią art. 20 Konstytucji RP jest najbardziej zrównoważony model globalny.

1.3.Podsumowanie

Konsekwencją powyższych rozważań jest to, że w ramach przedsiębiorstw muszą istnieć organy wykonujące władzę publiczną. Wynika to ze wspólnotowego charakteru więzi istniejących między interesariuszami (a co najmniej niektórymi ich kategoriami) oraz faktu, że nadmierna eksploatacja swoich praw przez niektóre grupy interesariuszy (np. przez akcjonariuszy większościowych działających dla osiągnięcia szybkiego zysku ekonomicznego) może uniemożliwić korzystanie z praw przez inne kategorie interesariuszy (np. pracowników, czy akcjonariuszy mniejszościowych), co zaburza równowagę w ramach wspólnoty i uniemożliwia realizację jej dobra wspólnego (wspólnotowego). Co więcej, to

właśnie wspólnota jest przestrzenią pełnego realizowania praw przynależnych człowiekowi, o co powinny zadbać organy wykonujące władzę w ramach wspólnoty. W przedsiębiorstwach działających na polskim rynku, a więc jako część społecznej gospodarki rynkowej, musi więc istnieć władza publiczna, która realizację takich praw zapewni.

Aby nieco uprościć, a jednocześnie usystematyzować wywody niniejszego rozdziału, poszukując podmiotów wykonujących w ramach przedsiębiorstwa władzę publiczną, posłużę się przykładem przedsiębiorstwa działającego w formie spółki akcyjnej. Wybór mój podyktowany jest tym, że to właśnie spółka akcyjna jest wzorcowym modelem prowadzenia dużego przedsiębiorstwa według polskiego prawa, a także, ze względu na zaangażowanie dużej liczby interesariuszy jest najbardziej interesująca z perspektywy moich rozważań. Co więcej, w spółce akcyjnej obligatoryjnie zastosowanie znajdzie preferowany przez polskie prawo dualistyczny model struktury organizacyjnej spółki, w ramach którego wyróżnia się trzy podstawowe organy: zarząd, radę nadzorczą oraz walne zgromadzenie akcjonariuszy, co czyni ten wybór najbardziej reprezentatywnym. Co więcej, wyrażam przekonanie, że poniższe rozważania, z koniecznymi modyfikacjami, można modelowo odnieść także do innych występujących w polskim prawie form prowadzenia przedsiębiorstwa.

2. Organy spółki akcyjnej jako podmioty wykonujące władzę publiczną. Test organu administrującego

Przyjmując wyżej opisaną perspektywę i postrzegając przedsiębiorstwa jako element społecznej, a więc publicznej gospodarki rynkowej, a jednocześnie przestrzeń realizacji praw i wolności przez liczne grupy interesariuszy, na decyzje władcze zapadające w przedsiębiorstwach można patrzeć jako na element władzy publicznej wykonywanej przez organy spółki. W przypadku spółki akcyjnej, która posłuży mi za model do dalszej analizy, głównym organem wykonującym owo władztwo jest zarząd, choć część kompetencji władczych leży także w gestii innych organów spółki.

Warto przy tym mieć na uwadze, że wykonywanie władzy w spółkach akcyjnych odbywa się w ramach wspólnoty osób zbudowanej wokół tej spółki. Do wspólnoty tej zasadniczo można zliczyć pracowników przedsiębiorstwa prowadzonego przez spółkę, a także akcjonariuszy, którzy angażują swój kapitał w działanie tej spółki. Dla oceny tej

sytuacji drugorzędne znaczenie ma fakt, że niejednokrotnie zaangażowanie tego kapitału odbywa się za pośrednictwem innych osób prawnych. Ostatecznie bowiem, to zawsze człowiek angażuje swój kapitał w działalność spółki w ramach korzystania z przysługującej mu wolności gospodarczej.

Jednocześnie trzeba zwrócić uwagę, że na gruncie polskiego prawa może mieć miejsce sytuacja, w której istnieje spółka akcyjna, choć nie prowadzi ona przedsiębiorstwa, w którym pracują pracownicy. Taka okoliczność nie wpływa jednak na wspólnotowy charakter samego przedsięwzięcia spółki akcyjnej. W takiej bowiem sytuacji wspólnota istnieje między samymi akcjonariuszami, z których każdy może posiadać odrębne interesy indywidualne, które powinny być realizowane w z uwzględnieniem szerszego dobra – dobra wspólnoty istniejącej wokół spółki. Akcjonariusze ci uczestniczą również we współzarządzaniu spółką, o czym będzie mowa poniżej.

Poniższe rozważania nie będą miały charakteru kompleksowego opisu kompetencji i funkcjonowania organów spółek akcyjnych. Zadanie takie trudne jest z resztą do wykonania ze względu na to, że kompetencje poszczególnych organów spółki akcyjnej mogą być, w zakresie dopuszczalnym przez ustawę, modyfikowane w ramach statutu spółki akcyjnej. Rozważania niniejszego rozdziału, podobnie jak w przypadku rozdziałów poprzednich, należy więc traktować jako modelowe ujęcie problemu i propozycję odmiennego niż powszechnie przyjmowane spojrzenia na funkcjonujące w polskim prawie instytucje.

W tym celu, podobnie jak poprzednio, posłużę się sformułowanym w doktrynie prawa administracyjnego testem organu administrującego. W niniejszym rozdziale wyjątkowo odwrócę jednak kolejność przesłanek testu organu administrującego, analizując kwestię władczego działania organów przed przesłanką wykonywania zadań publicznych. Nie wpłynie to w żadnym stopniu na zakres rozważań, a w mojej ocenie sprawi, że analiza będzie bardziej czytelna.

2.1.Utworzenie podmiotu

Weryfikując tezę o wykonywaniu przez organy spółki akcyjnej władzy publicznej, niezmiennie rozpocznę od pierwszej z przesłanek sformułowanych w ramach testu organu administrującego, a więc odpowiedzi na pytanie, czy organy te są tworzone ustawą lub na

mocy aktu organu administracji publicznej, wydanego w oparciu o ustawę⁷⁰⁷. W ramach prowadzonych w tym rozdziale rozważań analizie pod tym kątem poddam walne zgromadzenie, zarząd oraz radę nadzorczą spółki akcyjnej, a także radę pracowników.

2.1.1. Walne zgromadzenie

Rozpocznę od najbardziej pierwotnego z organów występujących w spółce akcyjnej – od walnego zgromadzenia, które może działać w trybie zwyczajnym, jako zwyczajne walne zgromadzenie (art. 395 kodeksu spółek handlowych⁷⁰⁸), lub w trybie nadzwyczajnym, jako nadzwyczajne walne zgromadzenie (art. 398 k.s.h.). Walne zgromadzenie jest organem spółki akcyjnej, na co wprost wskazuje treść przepisów k.s.h., choćby przez to, że rozdział poświęcony zarządowy, radzie nadzorczej oraz właśnie walnemu zgromadzeniu nosi tytuł „Organy spółki”.

W skład walnego zgromadzenia co do zasady wchodzi akcjonariusze będący właścicielami akcji spółki akcyjnej. Trzeba jednak zwrócić uwagę, że w przypadku spółki publicznej (a więc spółki akcyjnej, której akcje choćby jednej emisji zostały wprowadzone do publicznego obrotu) prawo uczestniczenia w walnym zgromadzeniu mają tylko osoby będące akcjonariuszami spółki na szesnaście dni przed datą walnego zgromadzenia (art. 406¹ § 1 k.s.h.), a w przypadku spółki niepublicznej – wpisani do rejestru akcjonariuszy co najmniej na tydzień przed odbyciem walnego zgromadzenia (art. 406 k.s.h.). Ponadto w walnym zgromadzeniu mogą uczestniczyć zastawnicy i użytkownicy, którym przysługuje prawo głosu, jeżeli ustanowienie na ich rzecz ograniczonego prawa rzeczowego jest zarejestrowane na rachunku papierów wartościowych w dniu rejestracji uczestnictwa w walnym zgromadzeniu (w spółce publicznej), lub jeżeli zostali wpisani do rejestru akcjonariuszy co najmniej na tydzień przed odbyciem walnego zgromadzenia (w spółce niebędącej spółką publiczną)⁷⁰⁹.

Nie ulega więc wątpliwości, że choć walne zgromadzenie jest organem „właścicielskim”, w tym sensie, że w jego składzie zasiadają głównie osoby będące

⁷⁰⁷ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

⁷⁰⁸ Kodeks spółek handlowych z dnia 15 września 2000 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526), dalej jako „k.s.h.”.

⁷⁰⁹ Por. M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2018, s. 960-965; W. Popiołek, *Art. 406-406² k.s.h.* (w:) J. Strzępka (red.) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1023-1027.

właścicielami kapitału tworzącego spółkę, to jednak obowiązujące przepisy prawa kreują skład osobowy tego organu w sposób nieco oderwany od samej tylko własności kapitału, otwierając go nawet na pewne inne kategorie interesariuszy zewnętrznych (zastawników i użytkowników). Co więcej, nie ulega wątpliwości, że walne zgromadzenie jako organ posiada prawa i kompetencje (wynikające z ustaw i statutu), które samym akcjonariuszom nie przysługują. Powyższe wyraźnie wskazuje więc, że walne zgromadzenie jako organ kreowany jest przez przepisy ustawy i powstaje z mocy prawa w momencie powstania samej spółki i objęcia akcji.

Zakładając przy tym już na tym etapie, że w przypadku walnego zgromadzenia, podobnie jak w przypadku innych organów spółki akcyjnej można mówić o wykonywaniu władzy publicznej, można wskazać, że sytuacja powołania organu wykonującego władzę publiczną bezpośrednio przez ustawę jest typowa dla prawa publicznego. Pisał o tym J. Zimmermann wskazując na dwojaki oddziaływanie prawa administracyjnego⁷¹⁰. Można więc powiedzieć, że ustawa obligatoryjnie powołuje akcjonariuszy spółki akcyjnej (oczywiście tych spełniających wszystkie kodeksowe wymagania) w skład organu, jakim jest walne zgromadzenie.

2.1.2. Rada nadzorcza

Kolejnym organem, który należy poddać analizie jest rada nadzorcza, będąca organem obligatoryjnym w przypadku spółek akcyjnych. Ustanowienie rady nadzorczej jako organu spółki akcyjnej wynika wprost z ustawy, o czym świadczy treść art. 381 k.s.h., zgodnie z którego treścią „w spółce akcyjnej ustanawia się radę nadzorczą”. Organ ten jest więc ustanowiony w treści ustawy, co odpowiada pierwszemu kryterium sformułowanemu w ramach testu organu administrującego. Trzeba bowiem wyraźnie oddzielić akt ustanowienia organu, co czyni kodeks spółek handlowych w stosunku do każdej spółki akcyjnej, od aktu powołania konkretnych osób do pełnienia funkcji w ramach tego organu. Co do zasady bowiem rada nadzorcza składa się co najmniej z trzech, a w spółkach publicznych - najmniej z pięciu członków, powoływanych i odwoływanych przez walne zgromadzenie, o ile w statucie spółki akcyjnej nie określono innego sposobu powoływania lub odwoływania członków rady nadzorczej, lub co innego nie wynika ze szczególnych przepisów prawa.

⁷¹⁰ Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013, s. 128-136.

Powołanie składu rady nadzorczej odbywa się więc co do zasady na podstawie aktu walnego zgromadzenia, o ile oczywiście inny tryb powołania nie wynika ze statutu.

2.1.3. Zarząd

Wreszcie, kodeks spółek handlowych nakazuje powołać zarząd, jako organ spółki akcyjnej, w którego kompetencjach mieści się prowadzenie spraw spółki oraz jej reprezentowanie (art. 368 § 1 k.s.h.). Podobnie jak w przypadku rady nadzorczej, zarząd spółki akcyjnej jako organ został więc ustanowiony przepisami ustawy, choć jego skład osobowy, a więc powołanie oraz odwołanie członków zarządu mieści się w kompetencjach rady nadzorczej owej spółki, o ile statut nie stanowi inaczej. Członek zarządu może być także odwołany lub zawieszony w czynnościach przez walne zgromadzenie.

2.1.4. Rada pracowników

Poza wyżej wskazanymi organami spółki akcyjnej wskazanymi w k.s.h. można wymienić jeszcze jeden organ – organ współzarządzający przedsiębiorstwem ze strony załogi (pracowników). Powyższe zdanie może być jednak zaskakujące dla Czytelnika z kilku powodów.

Po pierwsze, zdanie to może wydawać się sprzeczne z dokonany przez mnie w rozdziale poświęconym władzy w stosunku pracy rozróżnieniem pomiędzy przedsiębiorcą, pracodawcą a zakładem pracy. W tym miejscu należy więc podkreślić, że rozróżnienie to jest słuszne i aktualne. Można jednak wskazać, że określenie „przedsiębiorca” nie jest tożsame z „przedsiębiorstwem”, a samego słowa „przedsiębiorstwo” można także używać dla oznaczenia struktury organizacyjnej, w skład której wchodzi majątek oraz ludzie wykonujący pracę. W takim znaczeniu „przedsiębiorstwo” występuje m. in. w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych. Można też zaznaczyć, że pracowników wskazuje się jako jedną z kategorii interesariuszy, których dotyczy działanie przedsiębiorstwa. Pracowników można więc zaliczyć do grona osób wchodzące w skład wspólnoty zgromadzonej wokół zakładu pracy, jak i nieco szerszej wspólnoty wokół tak rozumianego przedsiębiorstwa. Jako członkowie tej wspólnoty, pracownicy mają więc pewne kompetencje w zakresie

współzarządzania przedsiębiorstwem, które bardziej szczegółowo wskażę w dalszej części niniejszego rozdziału.

Co więcej, zaskakujące może być już samo wskazanie obok organów spółki akcyjnej z k.s.h. organu zarządzającego przedsiębiorstwem ze strony pracowników. Ze względu na fakt, że rozważania niniejszego rozdziału, dla zachowania jasności wyводу, oparłam na modelu funkcjonowania spółki akcyjnej, nie będę szczegółowo rozwijać wątku zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi funkcjonującymi w oparciu o ustawę o przedsiębiorstwach państwowych. W tym miejscu wskażę jednak, że zgodnie z literalnym brzmieniem ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego⁷¹¹, załoga uczestniczy w zarządzaniu przedsiębiorstwem państwowym na zasadach określonych w ww. ustawie. Kompetencje w zakresie zarządzania przedsiębiorstwami państwowymi leżące po stronie organów samorządu załogi są wyjątkowo silne. Obejmują one między innymi uchwalanie, na wniosek dyrektora, statut przedsiębiorstwa, podejmowanie uchwał w sprawie podziału zysku przeznaczonego dla załogi, uchwalanie wieloletnich planów przedsiębiorstwa, uchwalanie oraz zmianę planów rocznych przedsiębiorstwa, podejmowanie uchwał w sprawie inwestycji, podejmowanie uchwał w sprawie łączenia i podziału przedsiębiorstw, czy też podejmowanie uchwał w sprawie zmiany kierunku działalności przedsiębiorstwa. W przedsiębiorstwach działających w oparciu o przepisy k.s.h. kompetencje zarządcze ze strony załogi nie są tak silne i rozległe, co uzasadniać można tym, że w ramach tych przedsiębiorstw również osoby reprezentujące stronę właścicielską realizują swoje prawa i wolności, w szczególności korzystają z wolności gospodarczej. Nie oznacza to jednak, że strona załogi nie dysponuje organami wyposażonymi w kompetencje do współzarządzania przedsiębiorstwem.

Takim organem strony pracowniczej są rady pracowników działające w oparciu o ustawę o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji⁷¹² implementującą dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiającą ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej⁷¹³. Kompetencje rady pracowników dotyczą obowiązków informowania oraz konsultowania kwestii dotyczących działalności i sytuacji ekonomicznej pracodawcy oraz przewidywanych w tym zakresie zmian, stanu, struktury i

⁷¹¹ Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1543).

⁷¹² Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji.

⁷¹³ Dyrektywa 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz.Urz.UE.L Nr 80, str. 29).

przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia, a także działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia. Dotyczą więc one sfery ekonomicznej i komercyjnej, która związana jest z przedsiębiorstwem, a nie wprost z zakładem pracy. Co więcej, można zauważyć, że stanowią one refleks pewnej części kompetencji zarządczych przysługujących załodze w przedsiębiorstwach państwowych. Te zaś, na co wyraźnie wskazują przepisy ustawy o przedsiębiorstwach państwowych oraz ustawy o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego, dotyczą zarządzania owym przedsiębiorstwem państwowym, a nie związanym z nim zakładem pracy. Ponadto, rada pracowników może powstać i działać tylko w przedsiębiorstwie, na co wskazuje art. 1 ust. 1 Dyrektywy o informowaniu i przeprowadzaniu konsultacji z pracownikami. Rada pracowników nie powinna być więc uznana za organ zakładu pracy, skoro w wielu zakładach pracy, niebędących przedsiębiorstwami, taki organ istnieć nie może⁷¹⁴. Rada pracownicza nie jest więc organem zakładu pracy. Nie można też powiedzieć, że jest organem pracodawcy, ponieważ ten, na co wskazywałam w rozważaniach poprzedniego rozdziału, sam jest organem założycielskim zakładu pracy. Rada pracowników jest więc organem przedsiębiorstwa, przy czym organem zarządzającym tym przedsiębiorstwem w przeważającej większości przypadków jest ta sama osoba lub osoby, które pełnią rolę pracodawcy.

Stąd też użyte w art. 13 i art. 14 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji pojęcie „pracodawca” w zasadzie odczytywać należy jako „organ zarządzający przedsiębiorstwem”. Zazwyczaj bowiem organ ten występuje w roli organu założycielskiego zakładu pracy, czyli pracodawcy. Choć tożsame osobowo, przyjmują jednak inne role na gruncie prawa. Ze względu na zakres przywołanych wyżej obowiązków informacyjnych oraz konsultacji, należy jednak stwierdzić, że w relację z radą pracowników wchodzi organ zarządzający przedsiębiorstwem prowadzącym działalność gospodarczą, a nie pracodawca jako podmiot założycielski zakładu pracy.

Radę pracowników powołuje się u pracodawców, którzy wykonują działalność gospodarczą i zatrudniają co najmniej 50 pracowników, z uwzględnieniem wyjątków przewidzianych w ustawie. Zgodnie z obecnym brzmieniem przepisów, wybory członków rady pracowników organizuje pracodawca na pisemny wniosek grupy co najmniej 10%

⁷¹⁴ Por. A. Sobczyk, *Zarys systemu prawa pracy. T. II. Ustrój społeczno-gospodarczy III RP i ustrojowe prawo pracy*, npubl.

pracowników⁷¹⁵. To pracownicy więc decydują, czy zamierzają korzystać z przyznanej im jako społeczności kompetencji do współzarządzania przedsiębiorstwem. Jednocześnie trzeba stwierdzić, że uzależnienie ukonstytuowania się rady pracowników od woli załogi nie zmienia charakteru aktu jej powołania. Nie powinno raczej budzić wątpliwości, że uprawnienie pracowników do wystąpienia z wnioskiem o przeprowadzenie wyborów członków rady ma charakter publicznoprawny. Rada pracowników powstaje więc na mocy przepisów ustawy i na warunkach w niej określonych, a jej skład osobowy wyłaniany jest w wyborach przeprowadzanych wśród pracowników.

2.1.5. Podsumowanie

Powyższe wprost wskazuje, że organy spółki akcyjnej – walne zgromadzenia, rada nadzorcza oraz zarząd, a także organ załogi – rada pracowników spełniają pierwszą z przesłanek sformułowanych w ramach testu organu administrującego, a więc ustanowione zostały przez przepisy ustawy – odpowiednio kodeksu spółek handlowych lub ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji. W przypadku tych organów zasadnym jest więc dalsze przeprowadzanie testu organu administrującego.

2.2. Władcze działanie organów spółki akcyjnej

Jedną z najistotniejszych kwestii przy omawianiu władztwa korporacyjnego jest wskazanie na władcze formy, w jakich działają organy podmiotów korporacyjnych. Jednocześnie okoliczność ta stanowi jedną z czterech z przesłanek sformułowanych w ramach testu organu administrującego wg. M. Stahl⁷¹⁶. Poniżej dokonam weryfikacji, czy i w jakim zakresie organy spółek akcyjnych posługują się władczymi formami działania przy wykonywaniu swoich zadań.

⁷¹⁵ Por. M. Wujczyk, *Komentarz do ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji* (w:) K. W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016, s. 755; K. W. Baran, M. Lekston, *Komentarz do ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji* (w:) K. W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 546-547; A. Sobczyk, *Komentarz do ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji* (w:) A. Sobczyk, *Rady pracowników. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 57-58; M. Wojewódka, A. Pabisiak, *Art. 8* (w:) J. Wrątny (red.), *Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji – komentarz(w:)* J. Wrątny, K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 822; A. Pabisiak, M. Wojewódka, *Informowanie pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji. Komentarz*, Warszawa 2007, s. 59-60.

⁷¹⁶ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

Nim jednak przystąpię do analizy poszczególnych aktów organów, przypomnę pokrótce, czym charakteryzują się czynności władcze. Kwestia ta została szczegółowo omówiona w rozdziale II niniejszej pracy. W tym miejscu wystarczy więc wspomnieć, że dysponowanie władztwem oznacza w zasadzie możliwość jednostronnego ukształtowania przez organ stanu prawnego, zwłaszcza sytuacji prawnej podporządkowanego, na przykład osoby fizycznej. Ujmując rzecz nieco inaczej, podjęcie aktu władczego wobec osoby oznacza jednostronne rozstrzygnięcie o przysługujących jej prawach i wolnościach, co ma skutek w sferze obowiązków i uprawnień tej osoby. Podejmowanie aktów władczych odbywa się w stosunku wertykalnym, co oznacza brak równorzędności stron tej relacji.

Na obecnym etapie można postawić tezę, że organy spółki akcyjnej, zarówno te reprezentujące „kapitał” i ustanowione w k.s.h., jak i te reprezentujące załogę podejmują akty władcze. Poniżej przedstawię przegląd najważniejszych aktów władczych podejmowanych przez te organy. Mają one na celu zilustrowanie powyższej tezy, jednak zastrzeżenia wymaga, że poniższe zestawienie nie jest kompleksowym opisem wszelkich czynności, które mogą zostać podjęte przez ww. organy.

Zasadnicza część aktów podejmowanych przez organy dotyczy sytuacji akcjonariuszy oraz korzystania przez nich z przysługującej im wolności gospodarczej. Dla uproszczenia wywodu będę tu odnosiła się do akcjonariuszy będących osobami fizycznymi, choć oczywiście w wielu przypadkach właścicielami akcji będą osoby prawne. Nie zmienia to jednak faktu, że w istocie za każdą akcją stoi osoba fizyczna, choć aby do niej dotrzeć często trzeba przebić się przez gęstą „zasłonę korporacyjną”⁷¹⁷.

Warto zauważyć, że władczemu charakterowi czynności organów spółki wobec akcjonariuszy nie stoi na przeszkodzie fakt, że osoby te dobrowolnie zaangażowały swój kapitał w akcje spółki, a więc dobrowolnie poddały się władztwu organów spółki⁷¹⁸. Co więcej, jest to sytuacja stosunkowo często występująca. Kwestia poddania się władztwu na skutek własnego działania była już przedmiotem wywodu, choćby w kontekście wyrażenia

⁷¹⁷ Por. M. Skory, *Osobowość prawna w sferze stosunków gospodarczych – wybrane zagadnienia konstrukcyjne* (w:) M. Bernaczyk, M. Jabłoński (red.), *Osobowość prawna jako przesłanka wykonywania konstytucyjnych wolności i praw*, Wrocław 2019, s. 178; P. Sobolewski, *Art. 33 k.c.* (w:) K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. I. Część ogólna, przepisy wprowadzające k.c., prawo o notariacie (art. 79-95 i 96-99)*, Warszawa 2017, s. 233.

⁷¹⁸ Por. J. Boć, *Stosunki administracyjnoprawne* (w:) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010, s. 371-372; R. Hauser, *Stosunek administracyjnoprawny* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. I. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015, s. 207; J. Starościk, *Stosunek administracyjnoprawny ...*, s. 31.

zgody na przetwarzanie danych osobowych i w tym zakresie odsyłam do uwag tam zawartych. Poprzez nabycie akcji spółek akcyjnych akcjonariusze realizują swoją wolność gospodarczą, inwestując posiadany kapitał w akcje i licząc na jego pomnożenie. Najważniejsze z aktów władczych wobec akcjonariuszy wskazane zostały poniżej.

2.2.1. Uchwały zarządu spółki akcyjnej

Organem spółki akcyjnej, który co do zasady podejmuje akty o charakterze władczym, o których mowa powyżej jest zarząd spółki akcyjnej. Aktami tymi zaś są uchwały zarządu spółki akcyjnej. Wynika to z ogólnej kompetencji zarządu do prowadzenia spraw spółki (art. 368 § 1 k.s.h.)⁷¹⁹.

Kodeks spółek handlowych nie ustanawia szczegółowego katalogu spraw, o których rozstrzygać ma zarząd, a z przyznanej temu organowi ogólnej kompetencji do prowadzenia spraw spółki wynika możliwość podejmowania rozstrzygnięć we wszystkich sprawach niezastrzeżonych do właściwości innych organów.

Na wiele uchwał zarządu spółki należy patrzeć z perspektywy wolności osób wchodzących w skład wspólnoty utworzonej wokół przedsiębiorstwa, w szczególności akcjonariuszy. Angażują oni bowiem swój kapitał w celu osiągnięcia zysku ekonomicznego i dobrowolnie oddają go pod władzę zarządu. Powyższe stanowi jednak pewne uproszczenie, ponieważ istotą tego, czym włada zarząd spółki akcyjnej jest nie sam kapitał, ale wolność gospodarcza osób, które ten kapitał im powierzają. Zarząd niejednokrotnie staje więc w pozycji organu rozstrzygającego o prawach i wolnościach akcjonariuszy, czego przykładem mogą być rozstrzygnięcia podejmowane w sytuacji rozbieżności pomiędzy akcjonariuszem większościowym a akcjonariuszami mniejszościowymi, czy sytuacji rozbieżności istniejących pomiędzy interesami akcjonariuszy a istotnymi interesami pracowników. W takiej sytuacji organ spółki akcyjnej, jakim jest zarząd powinien podjąć decyzję z uwzględnieniem interesów indywidualnych osób fizycznych oraz ich interesu wspólnotowego, jakim jest rozwój spółki. Taka decyzja ma charakter władczy, ponieważ wpływa na realizację interesów

⁷¹⁹ Por. M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek ...*, s. 887-889; W. Popiołek, *Art. 368 k.s.h.* (w:) J. Strzępka (red.) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 942 i n.; A. Opalski, *Art. 368 k.s.h.* (w:) A. Opalski (red.), *Kodeks spółek handlowych. T. IIIA, Spółka akcyjna. Komentarz. Art. 301-392*, Warszawa 2016, s. 1207 i n.

indywidualnych akcjonariuszy (a czasem także pracowników), a także na korzystanie przez nich z wolności gospodarczej, wpływając na ich sytuację prawną.

Analogicznie należy patrzeć na akty władcze podejmowane przez pozostałe organy spółki akcyjnej w przypadku zastrzeżenia ich kompetencji. Co więcej, podobnie jak samo podejmowanie aktów w formie uchwał, kompetencją władczą jest udzielanie zgody na dokonanie określonych kategorii czynności przez zarząd. Kompetencję w zakresie udzielania zgody może przyznać radzie nadzorczej statut spółki akcyjnej (art. 384 k.s.h.).

2.2.2. Uchwały walnego zgromadzenia

Przy obecnym brzmieniu przepisów k.s.h. można postawić tezę, że najistotniejsze z perspektywy działalności spółki akcyjnej decyzje zastrzeżone zostały do kompetencji walnego zgromadzenia. Jednocześnie, co postaram się poniżej wykazać, wiele z tych uchwał posiada walor aktów władczych.

2.2.2.1. Uchwała o przeznaczeniu zysku

Jedną ze znaczących kompetencji walnego zgromadzenia jest podejmowanie uchwał w przedmiocie przeznaczenia zysku spółki wypracowanego w danym roku obrotowym. Zysk przeznaczony przez walne zgromadzenie do podziału wypłaca się uprawnionym akcjonariuszom w postaci dywidendy. Walne zgromadzenie może jednak na przykład podjąć uchwałę o przeznaczeniu zysku lub jego części na kapitał rezerwowy. Organ ten posiada więc kompetencję władczą wobec akcjonariuszy, którzy przez nabycie akcji spółki korzystają ze swojej wolności gospodarczej. Walne zgromadzenie rozstrzyga bowiem, kiedy i w jakiej wysokości akcjonariusze będą mogli korzystać z dokonanej przez siebie inwestycji, co w znaczący sposób kształtuje ich sytuację prawną. Uchwała walnego zgromadzenia w przedmiocie przeznaczenia zysku bardzo często rozstrzyga istniejący między akcjonariuszami konflikt interesów indywidualnych co do tego, jak chcieliby oni spożytkować zysk wypracowany przez spółkę. Rozstrzygnięcie walnego zgromadzenia w tym zakresie ma więc charakter aktu władczego.

2.2.2.2. Uchwała o istotnej zmianie przedmiotu działalności spółki, wykup akcji i przymusowy wykup akcji

Kolejną istotną kompetencją walnego zgromadzenia są rozstrzygnięcia w przedmiocie wykupu i przymusowego wykupu akcji. Instytucję wykupu akcji regulują art. 416 i 417 k.s.h. i jest ona związana z sytuacją istotnej zmiany przedmiotu działalności spółki na podstawie uchwały walnego zgromadzenia podjętej kwalifikowaną większością głosów⁷²⁰. Skuteczność uchwały o zmianie przedmiotu działalności spółki zależy od wykupienia akcji tych akcjonariuszy, którzy nie zgadzają się na zmianę. Jednocześnie, akcjonariuszy, którzy nie zgłoszą żądania wykupienia ich akcji w terminie określonym przez przepisy, uważa się za zgadzających się na istotną zmianę przedmiotu działalności spółki. Sposób ustalenia ceny za wykupowane w tym trybie akcje ustalają przepisy k.s.h. Statut spółki akcyjnej może przewidywać zmianę przedmiotu działalności bez wykupu akcji, jeżeli uchwała w tym przedmiocie powzięta będzie większością dwóch trzecich głosów w obecności osób reprezentujących co najmniej połowę kapitału zakładowego.

Uchwała walnego zgromadzenia w przedmiocie istotnej zmiany przedmiotu działalności spółki ma więc charakter aktu władczego wobec akcjonariuszy, którzy nie zgadzają się na tę zmianę. Ogranicza ona w sposób znaczny ich wolność gospodarczą. Akcjonariusz w takiej sytuacji jest bowiem zmuszony, aby zaakceptować nowy, narzucony mu przedmiot inwestycji, albo wyprzedać posiadane akcje spółki po z góry ustalonej cenie. Jednocześnie można powiedzieć, że uchwała walnego zgromadzenia w przedmiocie istotnej zmiany przedmiotu działalności spółki stanowi rozstrzygnięcie na rzecz interesu wspólnotowego (spółki) określonego przez kwalifikowaną większość osób wchodzących w skład organu, jakim jest walne zgromadzenie. Uchwała tego rodzaju ma więc przymiot aktu władczego.

Nieco inaczej wygląda przymusowy wykup akcji, o którym mowa w art. 418 k.s.h. Jest to instytucja, która nie znajduje zastosowania w przypadku spółek publicznych. Zgodnie z przywołanym przepisem, walnemu zgromadzeniu przysługuje kompetencja do powzięcia uchwały o przymusowym wykupie akcji akcjonariuszy reprezentujących nie więcej niż 5% kapitału zakładowego przez nie więcej niż pięciu akcjonariuszy, posiadających łącznie nie mniej niż 95% kapitału zakładowego, z których każdy posiada nie mniej niż 5% kapitału

⁷²⁰ Por. M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek...*, s. 1002-1012; W. Popiołek, *Art. 416-417 k.s.h.* (w:) J. Strzępka (red.) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1050-1057.

zakładowego⁷²¹. Uchwała w tym przedmiocie wymaga większości 95% głosów oddanych, przy czym statut może przewidywać surowsze warunki powzięcia uchwały.

W ramach tej instytucji również może więc dojść do bardzo daleko idącej ingerencji w wolność gospodarczą akcjonariuszy mniejszościowych objętych uchwałą o przymusowym wykupie akcji. Podobnie jak w przypadku poprzednio omawianej instytucji, jest to więc przykład rozstrzygnięcia organu dokonanego na rzecz interesu wspólnotowego (spółki), czego konsekwencją może być na przykład większa łatwość przy podejmowaniu decyzji dotyczących spółki. Uchwała, o której mowa w art. 418 k.s.h. stanowi więc przykład aktu władczego skierowanego do akcjonariuszy mniejszościowych.

2.2.3. Uchwały rady nadzorczej

Zasadniczą kompetencją rady nadzorczej w spółce akcyjnej jest sprawowanie stałego nadzoru nad działalnością spółki we wszystkich dziedzinach jej aktywności. Z powyższym wiąże się szczególna kompetencja rady nadzorczej w zakresie powoływania i odwoływania (art. 368 § 4 k.s.h.), a także zawieszania, z ważnych powodów, w czynnościach poszczególnych lub wszystkich członków zarządu oraz delegowanie członków rady nadzorczej, na okres nie dłuższy niż trzy miesiące, do czasowego wykonywania czynności członków zarządu, którzy zostali odwołani, złożyli rezygnację albo z innych przyczyn nie mogą sprawować swoich czynności (art. 383 § 1 k.s.h.). Rada nadzorcza posiada więc kompetencję do wydawania aktów władczych wobec osób pełniących funkcję członków zarządu. W ramach tych aktów rada nadzorcza podejmuje rozstrzygnięcie w przedmiocie wolności pracy tych osób.

Warto przy tym dodać, że choć zawieszenie w czynnościach członka zarządu przez radę nadzorczą nie jest równoznaczne z zakończeniem jego zatrudnienia w spółce, to taki zakaz wykonywania czynności służbowych przez pewien czas również w znaczący sposób ogranicza wolność pracy osób pełniących rolę członka zarządu. Nie powinno więc budzić wątpliwości, że kompetencje rady nadzorczej w tym zakresie mają charakter władczy. Zgodnie z k.s.h. kompetencja w zakresie powoływania i odwoływania członków zarządu spółki akcyjnej może być w statucie zastrzeżona dla innego organu. W takiej sytuacji to ten

⁷²¹ Por. M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek...*, s. 1012-1022; W. Popiołek, *Art. 418 k.s.h.* (w:) J. Strzępka (red.) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 1057-1066.

organ podejmuje akty władcze w przedmiocie wolności pracy osób pełniących rolę członków zarządu. Analogicznie należy traktować kompetencję walnego zgromadzenia do powoływania i odwoływania członków rady nadzorczej.

W ramach władczych kompetencji rady nadzorczej spółki akcyjnej można ponadto wskazać wspomniane już wyżej wydawanie zgody na podjęcia określonych kategorii czynności przez zarząd spółki. Jeżeli bowiem czynność zarządu ma charakter władczy, to tak samo należy postrzegać zgodę rady nadzorczej, od której zależna jest legalność podjęcia czynności przez zarząd.

2.2.4. Wpływ akcjonariuszy na skład osobowy organów spółki akcyjnej – współzarządzanie spółką przez akcjonariuszy

Jak wskazałam powyżej, akcjonariusze nabywający akcje spółki akcyjnej dobrowolnie poddają się władztwu organów tej spółki w zakresie korzystania i realizacji ich wolności gospodarczej. Nie oznacza to jednak, że akcjonariusze pozostają bez wpływu na sytuację i działanie spółki. Poprzez wpływ na skład osobowy organów tej spółki, zachowują bowiem wpływ na zarządzanie nią oraz jej losy.

Akcjonariusze, co do zasady, osobiście wchodzi do składu osobowego jednego z organów spółki – walnego zgromadzenia. Na tym jednak ich wpływa się nie kończy. Jako członkowie walnego zgromadzenia biorą oni bowiem udział w powoływaniu i odwoływaniu członków rady nadzorczej, którzy z kolei, wchodząc w skład rady nadzorczej, powołują i odwołują członków zarządu spółki akcyjnej⁷²². Członkowie zarządu mogą być także odwołani lub zawieszani w czynnościach także przez walne zgromadzenie.

W tym kontekście na szczególną uwagę zasługuje rozwiązanie polegające na wyborze członków rady nadzorczej w drodze głosowania grupami przez walne zgromadzenie. Co ważne, procedura głosowania grupami powinna być przeprowadzona nawet jeśli statut spółki akcyjnej przewiduje inny sposób powołania członków rady nadzorczej. Jest to więc szczególny mechanizm ochrony akcjonariuszy mniejszościowych w spółce akcyjnej⁷²³.

⁷²² Zasady te, w dopuszczalnym przez prawo zakresie, może modyfikować statut spółki akcyjnej.

⁷²³ Por. M. Chomiuk, *Art. 385 k.s.h.* (w:) Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 1718; J. Bieniak, M. Wawer, *Art. 385 k.s.h.* (w:) J. Bieniak, *et. al.*, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*,

Głosowanie grupami odbywa się na wniosek akcjonariuszy, reprezentujących co najmniej jedną piątą kapitału zakładowego. W ramach tej procedury wybór rady nadzorczej powinien być dokonany przez najbliższe walne zgromadzenie. W głosowaniu grupami, co do zasady, każdej akcji przysługuje tylko jeden głos bez przywilejów lub ograniczeń. Co więcej, z chwilą dokonania wyboru co najmniej jednego członka rady nadzorczej w ramach głosowania grupami, wygasają przedterminowo mandaty wszystkich dotychczasowych członków rady nadzorczej, z wyjątkiem osób powołanych przez podmioty określony w odrębnej ustawie. Ponadto przepis art. 390 § 2 k.s.h. stanowi, że w przypadku, gdy rada nadzorcza została wybrana w drodze głosowania oddzielnymi grupami, każda grupa ma prawo delegować jednego spośród wybranych przez siebie członków rady nadzorczej do stałego indywidualnego wykonywania czynności nadzorczych. Członkowie ci mają prawo uczestniczenia w posiedzeniach zarządu z głosem doradczym. Zarząd obowiązany jest zawiadomić ich uprzednio o każdym swoim posiedzeniu.

Członkowie rady nadzorczej powołani w wyniku głosowania grupami mają więc w zasadzie takie same uprawnienia, co członkowie wybrani w trybie „standardowym”. Co więcej, ich uprawnienia mogą być dodatkowo wzmocnione poprzez delegowanie do stałego indywidualnego wykonywania czynności nadzorczych na podstawie art. 390 § 2 k.s.h. W szczególności, nadzór sprawowany przez tych członków rady nadzorczej, wykonywany jest w oparciu o te same kryteria nadzoru, co w każdym innym przypadku. Nadzór ten powinien więc opierać się na zgodności z powszechnie obowiązującymi przepisami prawa, zgodności z regulacjami wewnętrznymi, a także działaniu w celu realizacji interesu spółki.

Sam mechanizm wyboru członków rady nadzorczej w ramach głosowania grupami, a także uczestnictwo akcjonariuszy mniejszościowych w walnym zgromadzeniu, co stanowi przejawy współzarządzania spółką przez akcjonariuszy mniejszościowych, wskazują wyraźnie, że interesu spółki nie można w sposób prosty utożsamiać z interesem osób (osoby) reprezentujących kapitał większościowy. Skoro bowiem akcjonariusze mniejszościowi mają wpływa na procesy zarządzania i nadzoru wewnętrznego w spółce, to wchodzi w skład wspólnoty zgromadzonej wokół przedsiębiorstwa spółki akcyjnej, dotyczy ich dobro tej

Warszawa 2022, s. 1233; J. Frąckowiak, A. Kidyba, S. Kidyba W. Popiołek, M. Spyra, *Spółka akcyjna* (w:) A. Szumański (red.), *System Prawa Handlowego. T. 2B. Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2019, s. 375; W. Popiołek, *Art. 385 k.s.h.* (w:) J. Strzępka (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2015, s. 951; A. Kidyba, *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, SIP LEX 2022; M. Dumkiewicz, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2020, s. 996-997; M. Rodzyńkiewicz, *Kodeks spółek ...*, s. 914; wyrok SN z dnia 16 maja 2000 r., sygn. akt IV CKN 1088/00; wyrok SA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt I ACa 1246/12.

wspólnoty, a ich interesy indywidualne mają relewantny charakter przy podejmowaniu aktów organów spółki. Inaczej nie da się bowiem wytłumaczyć usankcjonowanego przez prawo mechanizmu narzucania, w pewnym stopniu, woli mniejszości (akcjonariuszy mniejszościowych) większości (akcjonariuszowi większościowemu), a także wpływania przez akcjonariuszy mniejszościowych na działania osoby angażującej większy kapitał.

2.2.5. Akty władcze załogi pracowników – rada pracowników

Rada pracowników działająca w oparciu o ustawę o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji, podobnie jak wyżej wymienione organy, uczestniczy we współzarządzaniu spółką, w której działa. Jednocześnie można zauważyć, że w przeciwieństwie do powyższych organów, które ze względu na źródło ich powołania „reprezentują” stronę właścicielską (akcjonariuszy), rada pracowników „reprezentuje” stronę pracowniczą. Skład rady pracowników wyłaniany jest w wyborach, w których czynne prawo wyborcze mają pracownicy, za wyjątkiem pracowników młodocianych. Również bierne prawo wyborcze przysługuje pracownikom, co do zasady, o co najmniej rocznym stażu pracy w zakładzie.

Skład rady pracowników wyłaniany jest więc przez pracowników i spośród pracowników. W tym kontekście uzasadnione wydaje się być twierdzenie, że jest to organ, który uczestniczy w zarządzaniu przedsiębiorstwem ze „strony pracowniczej”.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na wynikający z art. 13 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji obowiązek przekazania radzie pracowników informacji dotyczących działalności i sytuacji ekonomicznej przedsiębiorstwa⁷²⁴ oraz przewidywanych w tym zakresie zmian; stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia; a także działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia. Informacje mają być przekazywane w razie przewidywanych zmian lub zamierzonych działań oraz na pisemny wniosek rady pracowników.

⁷²⁴ W tym miejscu przepis posługuje się określeniem „pracodawcy”, ale mając na uwadze powyższe rozważania nie powinno raczej budzić wątpliwości, że to przedsiębiorstwo ma określoną sytuację ekonomiczną, zależną od prowadzonej działalności i z przychodów uzyskiwanych z tejże działalności finansuje zakład pracy przez jego organ założycielski – pracodawcę.

W sprawach, o których mowa powyżej rada pracowników może przedstawić opinię przyjęta większością głosów. Każdy z członków rady pracowników może także przedstawić zdanie odrębne, które powinno być przedstawione organowi zarządzającemu przedsiębiorstwem⁷²⁵.

Uprawnienie do otrzymania informacji oraz wyrażenia opinii być może nie należy do „klasycznych” form korzystania z władztwa, jednak wydaje się, że nie można odmówić mu charakteru władczego. Od odpowiedniego poinformowania rady pracowników zależy bowiem legalność działań podjętych przez organ zarządzający przedsiębiorstwem. Co więcej, opinia, którą złoży rada pracowników, podobnie jak ewentualnie zdanie odrębne któregoś z członków rady, ma charakter opinii urzędowej wyrażonej przez organ publiczny. Już samo to kształtuje sytuację prawną organu zarządzającego przedsiębiorstwem, ponieważ jest on obowiązany zapoznać się z przedstawioną mu opinią i wziąć ją pod uwagę przy podejmowaniu decyzji.

Kompetencje rady pracowników wynikające z art. 13 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji należy więc uznać za posiadające charakter władczy.

W sprawach dotyczących stanu, struktury i przewidywanych zmian zatrudnienia oraz działań mających na celu utrzymanie poziomu zatrudnienia; a także działań, które mogą powodować istotne zmiany w organizacji pracy lub podstawach zatrudnienia organ zarządzający przedsiębiorstwem⁷²⁶ prowadzi konsultacje z radą pracowników. Konsultacje te prowadzi się na podstawie informacji przekazanej radzie pracowników oraz na podstawie opinii przedstawionej przez radę pracowników i zdania odrębnego członka rady pracowników.

Podobnie jak w wyżej opisywanym przypadku, odbycie konsultacji w sposób określony przepisami jest więc warunkiem podjęcia przez organ zarządzający przedsiębiorstwem działania zgodnego z prawem. Ponadto, co warto zauważyć, nieprzeprowadzenie konsultacji z radą pracowników, podobnie jak nieprzekazanie informacji

⁷²⁵ Podobnie w powyżej opisanym przypadku przepis posługuje się pojęciem „pracodawcy”, jednak mając na uwadze, że przedmiotem informowania są sprawy dotyczące przedsiębiorstwa, stroną procedury informowania powinien być organ zarządzający przedsiębiorstwem. Konsekwentnie więc, zdanie odrębne również należy przedstawić przedsiębiorcy, a częściej – organowi zarządzającemu przedsiębiorstwem.

⁷²⁶ Jak powyżej.

zgodnie z art. 13 ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji może skutkować odpowiedzialnością karną na podstawie art. 19 ust. 1 pkt 4 ww. ustawy⁷²⁷.

Powyższe prowadzi więc do wniosku, że zgodne z prawem przeprowadzenie konsultacji z radą pracowników wywiera wpływ na sytuację prawną organu zarządzającego przedsiębiorstwem, który przeprowadza konsultacje. Tym samym czynność tę należy uznać za akt władczy.

2.2.6. Interes przedsiębiorstwa a interes załogi – współzarządzanie ze strony pracowników

Mając na uwadze powyższe, można więc zauważyć, że organy „reprezentujące” załogę, podobnie jak te „reprezentujące” stronę właścicielską biorą udział we współzarządzaniu przedsiębiorstwem. Oznacza to, że modelowo interes załogi „reprezentowany” przez te organy jest brany pod uwagę przy podejmowaniu decyzji dotyczących przedsiębiorstwa i mieści się w szerszej kategorii interesu tego przedsiębiorstwa (czy też interesu spółki akcyjnej, jeżeli przedsiębiorstwo prowadzone jest w takiej właśnie formie prawnej).

Powyższe stwierdzenie wybrzmiewa jeszcze dobitniej w przypadku spółek powstałych w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstw państwowych. Zgodnie bowiem z przepisami ustawy o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników⁷²⁸, pracownicy, obok walnego zgromadzenia, mają prawo wyboru części członków rady nadzorczej. Uprawnienie to przysługuje pracownikom zarówno wtedy, gdy jedynym akcjonariuszem takiej spółki akcyjnej jest Skarb Państwa, jak i wtedy, gdy część akcji została objęta przez innych inwestorów. Z uwagi więc na interes spółki, który mieści w sobie także interes załogi, strona pracownicza narzuca akcjonariuszom, w tym akcjonariuszom większościowym część składu osobowego władz spółki.

Co ciekawe, ustawa o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników w pewnych sytuacjach przyznaje prawo wybory członków rady nadzorczej także rybakom lub

⁷²⁷ Por. A. Sobczyk, *Zarys systemu...*, npubl.

⁷²⁸ Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U.2s.022.318).

rolnikom⁷²⁹ będącym osobami fizycznymi prowadzącymi gospodarstwo rolne lub rybackie, z którego w okresie pięciu lat przed wykreśleniem przedsiębiorstwa państwowego z rejestru przedsiębiorców dostarczono bezpośrednio lub pośrednio do tego przedsiębiorstwa surowce o określonej wartości. Tym samym ww. ustawa otwiera współzarządzanie spółką także na inne niż akcjonariusze i pracownicy kategorii interesariuszy.

Członkowie rad nadzorczych będący przedstawicielami pracowników albo pracowników i rolników lub rybaków wybierani są w wyborach bezpośrednich i tajnych, przy zachowaniu zasady powszechności⁷³⁰. Trzeba przy tym wskazać, że członek rady nadzorczej wybrany przez pracowników (albo rybaków lub rolników) sprawuje nadzór w spółce, tak jak każdy inny członek rady nadzorczej. Jednym z kryteriów sprawowania tego nadzoru jest weryfikacja podejmowanych w spółce czynności przez pryzmat zgodności z interesem spółki, w którym mieści się interes wszystkich grup interesariuszy dokonujących wyboru osób do rady nadzorczej. Nie jest zatem tak, że osoby wybrane do pełnienia funkcji w radzie nadzorczej przez pracowników dokonują nadzoru tylko z perspektywy interesu załogi. Jednocześnie wszystkie powyżej omawiane regulacje wskazują, że interes spółki należy pojmować i definiować szeroko. Z pewnością nie jest to więc wyłącznie interes akcjonariusza większościowego. Interes przedsiębiorstwa, ze względu na umiejscowienie przedsiębiorstwa w społecznej gospodarce rynkowej otwiera się więc na realizację praw wielu kategorii osób, co szczególnie widać na podstawie regulacji zabezpieczających interesy akcjonariuszy mniejszościowych oraz załogi.

2.2.7. Podsumowanie

Powyższe rozważania wyraźnie wskazują więc, że każdy z organów spółki akcyjnej wykonuje swoje zadania z ramach władczych form działania. Tym samym można uznać, że druga z przesłanek sformułowanych w ramach testu organu administrującego jest spełniona w przypadku organów spółek akcyjnych, i to zarówno Tyc powstałych na gruncie k.s.h., jak i organu reprezentacji pracowniczej.

⁷²⁹ Por. S. Włodyka, *Komercjalizacja i prywatyzacja* (w:) S. Włodyka (red), *System prawa handlowego. T. 2. Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2012, s. 1520-1522; A. Chróścicki, *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Komentarz*, Warszawa 2001, art. 12-14; Ł. Węgrzynowski, *Ustawa o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników. Komentarz*, SIP LEX.

⁷³⁰ J. Frąckowiak, A. Kidyba, S. Kidyba W. Popiołek, M. Spyra, *Spółka akcyjna...*, s. 381.

2.3. Wykonywanie zadań publicznych przez organy spółki akcyjnej

Trzecią z przesłanek wymagającą zbadania w ramach testu organu administrującego jest obciążenie organów – w tym wypadku organów spółki akcyjnej – obowiązkiem wykonywania zadań publicznych. Rozważania na ten temat będą zapewne jednymi z najbardziej kontrowersyjnych i najtrudniejszych do przyjęcia spośród wszystkich zawartych w niniejszym opracowaniu. Spółka akcyjna jako instytucja rynkowa stała się bowiem symbolem prywatnej przedsiębiorczości, a także realizacji prywatnych interesów, głównie majątkowych, przy wykorzystaniu przysługujących jednostce wolności gospodarczych. Jednocześnie, po przemianach roku '89 realizacja własnych interesów za pośrednictwem spółki akcyjnej (choć oczywiście nie wyłącznie) stała się w powszechnym odczuciu postawą godną szacunku, jako charakteryzującą człowieka przedsiębiorczego, wolnego i umiejącego z owej wolności korzystać – człowieka sukcesu ery kapitalizmu.

Z takiej perspektywy może się więc wydawać, że obciążenie organów spółki akcyjnej zadaniami publicznymi jest działaniem sprzecznym z naturą tej instytucji, a nawet jest działaniem niepożądanym, jako że „tłamsi” przedsiębiorczość oraz wolność osób angażujących się w działanie spółki. Jednak już w poprzednim rozdziale wskazałam, że postrzeganie spółki i jej organów wyłącznie przez pryzmat realizacji interesów prywatnych jest nie tylko nieuzasadnione z perspektywy konstytucyjnej, ale także pomija szereg złożonych relacji, w jakie wchodzi spółka. Co więcej, posługując się przykładem spółek Skarbu Państwa, w których Skarb Państwa jest jedynym akcjonariuszem, można zauważyć, że ze względu na pochodzenie kapitału w spółce, realizują one wyłącznie interesy publiczne, ponieważ wyłącznie takie interesy można przypisać jej akcjonariuszowi.

Warto przy tym zaznaczyć, że w prawie publicznym wyróżnia się interesy⁷³¹ publiczne oraz interesy indywidualne⁷³². Jak bowiem podkreśla J. Boć, dobro wspólne jest realizowane przez ochronę interesu publicznego. Jednocześnie, interes publiczny nie jest celem ostatecznym, a jedynie etapem realizacji interesu indywidualnego, ponieważ sensem istnienia dobra wspólnego jest każdy człowiek⁷³³. Odwracając logikę tego wywodu można

⁷³¹ Przez pojęcie interesu należy rozumieć relację pomiędzy jakimś stanem obiektywnym, aktualnym lub przyszłym a oceną tego stanu z punktu widzenia korzyści, które on przynosi lub może przynieść jakiejś jednostce lub grupie społecznej (źródło: W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 116).

⁷³² Por. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 34-40.

⁷³³ J. Boć, *Z refleksji nad dobrem wspólnym* (w:) J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 153-154.

więc stwierdzić, że interes indywidualny realizowany jest przez człowieka w ramach wspólnoty i powinien być co najmniej niesprzeczny z dobrem wspólnym, a często jego realizacja przyczynia się do urzeczywistnienia dobra wspólnego. Prawo publiczne, w tym prawo administracyjne, posługuje się więc kategorią interesu indywidualnego jako jedną z kategorii interesów, jakie mają być chronione przez prawo publiczne⁷³⁴. Warto przy tym nadmienić, że ów interes indywidualny bywa niesłusznie utożsamiany z interesem prywatnym. Tymczasem interes prywatny jest interesem nawiązującym do pojęcia prywatności, czy dobra własnego, oderwanego od relacji istniejącej pomiędzy człowiekiem a wspólnotą. W tym sensie jest to interes dotyczący spraw osobistych⁷³⁵. Interes prywatny w relacjach z państwem stanowi element interesu indywidualnego. Interes indywidualny zaś nie musi mieć cech interesu prywatnego⁷³⁶.

W oparciu o powyższe można więc stwierdzić, że większość interesów realizowanych przez wyróżnione przeze mnie kategorie interesariuszy – akcjonariuszy oraz pracowników, w relacjach ze spółką akcyjną ma charakter takich właśnie interesów indywidualnych rozpoznawanych i chronionych przez prawo publiczne, w tym prawo administracyjne. Z tej perspektywy obciążenie organów spółki akcyjnej obowiązkiem wykonywania zadań publicznych nie powinno być twierdzeniem tak szokującym, jak wydawało się pierwotnie.

W obecnym stanie prawnym odnalezienie zadań publicznych ciążących na organach spółki akcyjnej nie jest wcale zadaniem łatwym, co być może wynika z liberalnego zapatrywania twórców przepisów ustawowych, o czym wspominałam powyżej. Nie oznacza to jednak, że odnalezienie takich zadań publicznych jest niemożliwe. Choć na poziomie ustawowym brak dosłownego wyartykułowania zadań publicznych skierowanych do organów spółek akcyjnych, to ustawodawca zauważa, że zasada niedyskryminacji oraz zasada zrównoważonego rozwoju mają zastosowanie w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej⁷³⁷. Ustawodawca stanowi także, że prowadzenie działalności gospodarczej ma przyczyniać się do rozwoju gospodarki oraz do wzrostu dobrobytu społecznego⁷³⁸. Skoro więc zasady te mają zastosowanie do prowadzenia działalności gospodarczej, to na organach przedsiębiorstw prowadzonych w formie prawnej spółki akcyjnej ciążą zadania publiczne w przedmiocie realizacji owych zasad. Na organach spółki akcyjnej ciążą więc zadania

⁷³⁴ Por. J. Zimmermann, *Aksjomaty...*, s. 93 i n.

⁷³⁵ Por. W. Jakimowicz, *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012, s. 181-183.

⁷³⁶ W. Jakimowicz, *O niektórych konsekwencjach...*

⁷³⁷ Por. preambuła do prawa przedsiębiorców z dnia 6 marca 2018 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 162).

⁷³⁸ Tamże.

publiczne w przedmiocie prowadzenia działalności w sposób niedyskryminujący, kierując się potrzebą zrównoważonego rozwoju, a także dążenia do rozwoju gospodarki i wzrostu dobrobytu społecznego.

W powyższe wpisują się rozważania poprzedniego podrozdziału, w którym wskazałam regulacje dotyczące ochrony praw i interesów akcjonariuszy mniejszościowych oraz pracowników. Zadanie polegające na zabezpieczeniu praw i interesów akcjonariuszy mniejszościowych oraz pracowników modelowo wynika z całości regulacji prawnych dotyczących funkcjonowania spółek akcyjnych. Można więc powiedzieć, że w wyżej wymienione zadania publiczne ciążące na organach spółek akcyjnych sposób szczególnie wpisuje się zadanie polegające na zabezpieczeniu praw i interesów tych grup interesariuszy, w szczególności przed nadmiarowymi dążeniami ze strony akcjonariusza większościowego.

Wnioski płynące z przeprowadzonej analizy zgodne są na poziomie aksjologicznym z treścią art. 20 Konstytucji RP i ustanowioną tam zasadą społecznej gospodarki rynkowej. Obciążenie zadaniami publicznym w powyżej wskazanym zakresie uniemożliwia więc skupienie się wyłącznie na maksymalizacji zysku ekonomicznego, ponieważ takie działanie w zasadzie przekreśla możliwość realizacji interesów publicznych oraz szeregu interesów indywidualnych i pozostaje nie do pogodzenia z zasadą społecznej gospodarki rynkowej.

W oparciu o powyższy wywód można stwierdzić, że przyjęcie publicznoprawnej optyki pozwala na postrzeganie organów spółek akcyjnych jako obciążonych są szeregiem zadań publicznych. Tym samym trzecią z przesłanek sformułowanych w ramach testu podmiotu administrującego należy uznać za spełnioną w przypadku organów spółki akcyjnej.

2.4. Nadzór nad organami spółki akcyjnej

Ostatnią z przesłanek, jakie należy zweryfikować w ramach przeprowadzania testu organu administrującego jest podleganie nadzorowi organów państwa przy wykonywaniu zadań publicznych⁷³⁹.

⁷³⁹ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

2.4.1. Zaskarżanie uchwał walnego zgromadzenia

Kodeks spółek handlowych przewiduje szczególne środki zaskarżenia przeciwko uchwałom podejmowanym przez walne zgromadzenie. Wśród nich znajdują się też uchwały w przedmiocie przeznaczenia zysku w danym roku obrotowym oraz uchwały o istotnej zmianie przedmiotu działalności spółki (skutkująca wykupem akcji) i uchwała o przymusowym wykupie akcji.

Zgodnie z art. 422 k.s.h. uchwała walnego zgromadzenia sprzeczna ze statutem bądź dobrymi obyczajami i godząca w interes spółki lub mająca na celu pokrzywdzenie akcjonariusza może być zaskarżona w drodze wytoczonego przeciwko spółce powództwa o uchylenie uchwały. Zgodnie z art. 425 k.s.h. istnieje także możliwość wytoczenia przeciwko spółce powództwa o stwierdzenie nieważności uchwały walnego zgromadzenia sprzecznej z ustawą. Uprawnienie do wytoczenia powództwa w obydwu wyżej wskazanych przypadkach przysługuje zarządowi, radzie nadzorczej oraz poszczególnym członkom tych organów; akcjonariuszowi, który głosował przeciwko uchwale, a po jej powzięciu zażądał zaprotokołowania sprzeciwu; akcjonariuszowi bezzasadnie niedopuszczonemu do udziału w walnym zgromadzeniu; a także akcjonariuszom, którzy nie byli obecni na walnym zgromadzeniu, w przypadku wadliwego zwołania walnego zgromadzenia lub też powzięcia uchwały w sprawie nieobjętej porządkiem obrad.

Trzeba jednak zauważyć, że nawet pomimo przewidzenia w ustawie szczególnych środków przeciwko uchwałom walnego zgromadzenia, wciąż ich wydawanie nie podlega nadzorowi ze strony organów administracji, a jedynie kontroli przez sądy powszechne. Nie ulega jednak wątpliwości, że nawet taki mechanizm, w ramach którego sąd może uchwałę uchylić lub stwierdzić jej nieważność *ex tunc* świadczy o zainteresowaniu państwa tym obszarem działania władztwa w ramach spółek kapitałowych. Można więc stwierdzić, że w tym zakresie państwo zadecydowało o wprowadzeniu szczególnej formy nadzoru sądowego nad uchwałami wlanego zgromadzenia.

2.4.2. Zaskarżanie czynności pozostałych organów spółki

Uchwały podejmowane przez zarząd, radę nadzorczą spółki akcyjnej, a w pewnym zakresie także przez radę pracowników podlegają procesom kontroli i nadzoru wewnątrz

spółki. W ramach swojej ogólnej kompetencji nadzorczej, rada nadzorcza sprawuje nadzór nad uchwałami podejmowanymi przez pozostałe organy. Ponadto, zarząd opracowuje roczne sprawozdania z działalności spółki, które podlegają ocenie rady nadzorczej w zakresie ich zgodności z księgami i dokumentami, jak i ze stanem faktycznym, z której to oceny rada nadzorcza składa walnemu zgromadzeniu pisemne sprawozdanie. Sprawozdanie zarządu podlega także rozpatrzeniu i zatwierdzeniu przez walne zgromadzenie. Walne zgromadzenie może również odwołać członków rady nadzorczej lub zarządu, albo zawiesić w czynnościach członków zarządu.

Pomimo tych dość rozbudowanych mechanizmów nadzoru i kontroli wewnętrznej, organy spółki akcyjnej nie podlegają nadzorowi ze strony organów administracji. Ustawodawca nie przewidział także szczególnego trybu zaskarżania tych uchwał, jak ma to miejsce w przypadku uchwał walnego zgromadzenia. W literaturze i rzecznictwie nie wydaje się jednak spornym, że akty te mogą być wzruszane na drodze sądowej. Pojawiają się jednak rozbieżności co do trybu i podstawy prawnej tych działań.

W swoim wyroku z 2009 roku⁷⁴⁰ Sąd Najwyższy stanął na stanowisku, że w przypadku zaskarżania uchwał rady nadzorczej, *per analogiam* należy stosować regulacje prawne dotyczące zaskarżania uchwał organu właścicielskiego spółki, ponieważ *ratio legis* zaskarżania tych dwóch kategorii uchwał jest identyczne. Celem tym jest bowiem ochrona stabilności stosunków w ramach spółki oraz zapewnienie bezpieczeństwa obrotu, przy zastrzeżeniu podmiotowo ograniczonej dopuszczalności zaskarżania uchwał⁷⁴¹. Wydaje się jednocześnie, że bez przeszkód można rozszerzyć argumentację podniesioną przez Sąd Najwyższy w stosunku do wszystkich poza właścicielskimi organów spółek kapitałowych. W podobnym tonie rozstrzygnął Sąd Najwyższy w uchwale o sygnaturze III CZP 94/06⁷⁴².

Odmienne rozstrzygnięcie podjął Sąd Najwyższy już w 2010 roku⁷⁴³. W wyroku tym przyjęto, że uchwała rady nadzorczej spółki akcyjnej może być zaskarżona powództwem o stwierdzenie nieważności tej uchwały na podstawie art. 189 k.p.c. w związku z art. 58 § 1 k.c.⁷⁴⁴. Podobnie jak w poprzednim przypadku, zasadnym wydaje się rozciąganie

⁷⁴⁰ Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. akt II CSK 419/08.

⁷⁴¹ J. Frąckowiak, A. Kidyba, S. Kidyba W. Popiołek, M. Spyra, *Spółka akcyjna...*, s. 395.

⁷⁴² Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 1 marca 2007 roku, sygn. III CZP 94/06.

⁷⁴³ Wyrok SN z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. akt II CSK 449/09.

⁷⁴⁴ J. Frąckowiak, A. Kidyba, S. Kidyba W. Popiołek, M. Spyra, *Spółka akcyjna...*, s. 395.

poniesionej tam argumentacji także na uchwały innych niż właścicielskie organów spółek kapitałowych. Za tym drugim stanowiskiem opowiada się większość literatury przedmiotu⁷⁴⁵.

Drugie z przedstawionych stanowisk zdaje się nie uwzględniać jednak, że wiele z uchwał podejmowanych przez organy spółki może nie spełniać warunków uznania za czynność prawną, a wciąż posiadać walor władczości, wywołujący skutki w sferze praw innych osób. Przyjęcie drugiego z zaproponowanych rozwiązań pozostawiałoby więc w wielu sytuacjach te osoby bez środków ochrony przeciwko aktom organów. Dlatego też uważam, że bardziej odpowiednim jest pierwsze z zaprezentowanych stanowisko, choć brak szczegółowych regulacji na poziomie ustawowym w tym zakresie wymaga pilnego uzupełnienia. Obecny stan prawny stwarza bowiem ryzyko dla praw i wolności wielu osób poddanych władztwu korporacyjnemu.

Nie rozstrzygając jednak w tym miejscu ostatecznie tego sporu, trzeba zwrócić uwagę, że podobnie jak w przypadku uchwał walnego zgromadzenia, uchwały innych organów nie podlegają nadzorowi ze strony organów administracji. Oznacza to więc, że nie jest spełniona ostatnia z przesłanek testu organu administrującego. Wciąż nie ulega jednak wątpliwości, że nawet obecnie obowiązujące przepisy przyznają sądom możliwość wykonywania nadzoru sądowego nad uchwałami pozostałych organów spółek kapitałowych.

3. Podsumowanie

Powyższe rozważania prowadzą więc do wniosku, że organy spółki akcyjnej nie spełniają ostatniego z wymogów sformułowanych w ramach testu organu administrującego. Nie mogą one więc być uznane za takie organy, a władztwo przez nie wykonywane – za władztwo administracyjne. W świetle powyższych rozważań nie wydaje się jednak

⁷⁴⁵ J. Frąckowiak, A. Kidyba, S. Kidyba W. Popiołek, M. Spyra, *Spółka akcyjna...*, s. 395-396; J. Frąckowiak, *Art. 425 k.s.h.* (w:) K. Kruczałak (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 636; M. Jasielska, *Kontrola prawidłowości uchwał rady nadzorczej*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2/2006, s. 21 i n.; R. Kowalkowski, *Art. 425 k.s.h.* (w:) Z. Koźma, M. Ożóg (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Gdańsk 2005, s. 746; E. Marszałkowska-Krześ, *Art. 425 k.s.h.* (w:) J. Okolski (red.), *Spółka akcyjna. Komentarz*, Warszawa 2001, s. 486; J. Szwaja, *Art. 425 k.s.h.* (w:) S. Sołtysiński, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. T. III*, Warszawa 2003, s. 703; S. Sołtysiński, *Organy spółki akcyjnej* (w:) S. Sołtysiński (red.), *System Prawa Prywatnego. T. 17B. Prawo spółek kapitałowych*, Warszawa 2010, s. 530; M. Jagielska, *Kontrola prawidłowości uchwał rady nadzorczej*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2/2006, s. 19; T. Szczurowski, *Wadliwość uchwał rady nadzorczej spółki kapitałowej*, „Monitor Prawniczy”, 19/2008, s. 1015; S. Sołtysiński, A. Opalski, *Zaskarżanie uchwał zarządów i rad nadzorczych spółek kapitałowych*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 11/2010, s. 14 i n.

możliwym, aby uznać władzę wykonywaną przez te organy za władzę o charakterze prywatnym.

Po pierwsze organy te spełniają trzy z czterech przesłanek potrzebnych do uznania ich za organ administracyjny, co wskazuje na publiczny charakter wykonywanych przez te organy czynności. Po drugie, kształt obowiązujących regulacji ustawowych świadczy o zainteresowaniu państwa treścią podejmowanych aktów i przyznaje sądom powszechnym możliwość ingerencji w czynności władcze organów. Po trzecie sam fakt istnienia zjawiska władzy prywatnej w polskim porządku prawnym jest co najmniej wątpliwy, na co wskazywałam w rozważaniach drugiego rozdziału niniejszej pracy. Po czwarte wreszcie, co nie powinno ulegać wątpliwości, w świetle przytoczonych powyżej przykładów aktów władczych podejmowanych przez organy spółki akcyjnej, pozostają one w relacji wertykalnej z osobami poddanymi tej władzy.

Wyrażam więc pogląd, że w przypadku władzy wykonywanej przez organy spółek akcyjnych, należy mówić o władztwie publicznym, lecz nieadministracyjnym. Wynika to z braku nadzoru organów administracji nad władczymi działaniami podejmowanymi przez organy spółek akcyjnych, co uniemożliwia zaliczenie ich do organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym. Powyższe twierdzenie o publicznym charakterze władzy wykonywanej przez organu spółki, implikuje twierdzenie, że organy tę władzę wykonujące, przynajmniej w tym zakresie, występują w roli organów publicznych (choć nieadministrujących). Tym samym rozważania niniejszego rozdziału ostatecznie dowodzą prawidłowości drugiej i trzeciej z trzech głównych hipotez badawczych.

Rozdział VII: Inne przypadki wykonywania władzy publicznej przez „podmioty prywatne”

Przeprowadzone powyżej rozważania dotyczące czterech kategorii podmiotów, a także użyta argumentacja otwierają nową perspektywę patrzenia na wiele istniejących stosunków prawnych. Jednocześnie, wywód ten udowadnia, że użyte w tytule niniejszego rozdziału, a także w tytule całej rozprawy określenie „podmioty prywatne” powinno w istocie brzmieć „organy publiczne”. Co najmniej bowiem w zakresie korzystania ze swoich władczych kompetencji, podmioty te działają w imieniu państwa, jako organy wyposażone we władzę publiczną.

Co więcej, kierunek rozwoju współczesnej administracji pozwala przypuszczać, że w przyszłości zjawiska, o których mowa w niniejszej pracy będą coraz bardziej powszechne. Dalsze refleksje skłoniły mnie więc do przekonania, że podobny test organu administrującego, z podobnymi wynikami można przeprowadzić także w stosunku do innych kategorii podmiotów. Ze względu na to, że większość argumentacji przy przeprowadzaniu tego rodzaju testu została już przytoczona w toku rozprawy, w tym miejscu przeprowadzę jedynie skrótowo test organu administrującego dla najczęściej występujących sytuacji tego typu (poza omówionymi powyżej) – dla wykonywania zawodu lekarza oraz działalności wspólnot mieszkaniowych.

1. Wykonywanie zawodu lekarza w świetle testu organu administrującego

1) Utworzenie podmiotu

Obowiązujące przepisy prawa określają dopuszczalne formy wykonywania zawodu lekarza. Zgodnie z art. 5 ust. 2 pkt 1 ustawy o działalności leczniczej⁷⁴⁶ działalność lecznicza lekarzy może być wykonywana w formie: jednoosobowej działalności gospodarczej jako indywidualna praktyka lekarska, indywidualna praktyka lekarska wyłącznie w miejscu wezwania, indywidualna specjalistyczna praktyka lekarska, indywidualna specjalistyczna praktyka lekarska wyłącznie w miejscu wezwania, indywidualna praktyka lekarska wyłącznie

⁷⁴⁶ Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633).

w zakładzie leczniczym na podstawie umowy z podmiotem leczniczym prowadzącym ten zakład lub indywidualna specjalistyczna praktyka lekarska wyłącznie w zakładzie leczniczym na podstawie umowy z podmiotem leczniczym prowadzącym ten zakład, albo spółki cywilnej, spółki jawnej albo spółki partnerskiej jako grupowa praktyka lekarska.

Lekarze mogą wykonywać swój zawód w ramach działalności po wpisaniu do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą (art. 5 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej). Zgodnie z art. 8 ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry⁷⁴⁷, rejestr lekarzy prowadzi właściwa okręgowa rada lekarska. Podstawą wpisu jest zaś przyznane lekarzowi prawo wykonywania zawodu, którego również dokonuje okręgowa rada lekarska, zgodnie z przepisami ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry.

Art. 57 ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry stanowi z kolei, że od uchwał okręgowych rad lekarskich, zarówno w sprawie przyznania prawa wykonywania zawodu, jak i wpisu do rejestru lekarzy, lekarzowi przysługuje odwołanie do Naczelnej Rady Lekarskiej. Do uchwał tych stosuje się ponadto przepisy kodeksu postępowania administracyjnego⁷⁴⁸ dotyczące decyzji administracyjnych.

Kształt wyżej przywołanych regulacji prawnych, a w szczególności okoliczność, że status lekarza uprawnionego do podjęcia działalności zawodowej nabywa się wyłącznie w drodze aktów podjętych przez właściwe organy, wskazuje na spełnienie pierwszej z przesłanek testu organu administrującego.

2) Wykonywanie zadań publicznych

Wykonywanie zawodu lekarza polega na udzielaniu świadczeń zdrowotnych, w szczególności: badaniu stanu zdrowia, rozpoznawaniu chorób i zapobieganiu im, leczeniu i rehabilitacji chorych, udzielaniu porad lekarskich, a także wydawaniu opinii i orzeczeń lekarskich (art. 2 ust. 1 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry). Ponadto lekarz ma obowiązek wykonywać zawód, zgodnie ze wskazaniem aktualnej wiedzy medycznej, dostępnymi mu metodami i środkami zapobiegania, rozpoznawania i leczenia chorób, zgodnie z zasadami etyki zawodowej oraz z należytą starannością (art. 4 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry).

⁷⁴⁷ Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (Dz.U. z 2021 r. poz. 790).

⁷⁴⁸ Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 735).

Powyższe przepisy ustawowe można by więc streścić poprzez stwierdzenie, że na lekarzach ciąży zadania publiczne z zakresu ochrony zdrowia publicznego. Powyższe jest szczególnie widoczne, gdy uczestniczą oni w udzielaniu świadczeń zdrowotnych finansowanych z Narodowego Funduszu Zdrowia. Jednak nawet udzielanie świadczeń zdrowotnych przez lekarza poza finansowaniem NFZ stanowi wykonywanie zadań publicznych. Trzeba bowiem zauważyć, że w tych przypadkach zadania ciężące na osobie lekarza nie ulegają zmianie. Zmienia się jedynie źródło ich finansowania.

Warto przy tym zwrócić uwagę, że lekarz ma obowiązek udzielać pomocy lekarskiej w każdym przypadku, gdy zwłoka w jej udzieleniu mogłaby spowodować niebezpieczeństwo utraty życia, ciężkiego uszkodzenia ciała lub ciężkiego rozstroju zdrowia (art. 30 ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentysty). Jednocześnie, osoba wykonująca zawód medyczny udzielająca świadczeń zdrowotnych poza zakładem leczniczym korzysta z ochrony prawnej przewidzianej w kodeksie karnym dla funkcjonariuszy publicznych (art. 15a ustawy o działalności leczniczej). Na podstawie powyższego można więc stwierdzić, że lekarze mają obowiązek realizować ciężące na państwie zadanie ochrony zdrowia i życia ludzkiego. W tym zakresie lekarze bez wątplenia występują w roli publicznej, o czym świadczy chociażby przysługująca im ochrona zastrzeżona dla funkcjonariuszy publicznych.

W oparciu o powyższe można więc stwierdzić, że lekarze spełniają drugą z przesłanek uznania za organ administrujący.

3) Wykonywanie zadań w formach władczych

Wśród środków działania, w jakie wyposażeni zostali lekarze znajdują się także te o niewątpliwie władczym charakterze. Tytułem przykładu można w tym zakresie wskazać: orzekanie o stanie zdrowia określonej osoby, decydowanie w zakresie wystawienia recepty, stwierdzenie zgonu, stwierdzenie trwałego nieodwracalnego ustania czynności mózgu (śmierci mózgu), lub nieodwracalnego zatrzymania krążenia poprzedzającego pobranie narządów na zasadach określonych w ustawie.

Wszystkie wyżej wymienione działania lekarza mają charakter władczy, ponieważ prowadzą do jednostronnego ukształtowania stanu prawnego podmiotu podporządkowanego (pacjenta).

4) Nadzór ze strony organów

Wśród czynności kontrolnych i nadzorczych sprawowanych nad działalnością lekarzy warto zwrócić szczególną uwagę na dwie instytucje. Pierwsza z nich, dokonywana na podstawie art. 52b ustawy o zawodach lekarza i lekarza dentystry, nazywana jest w treści przepisów wizytacją. Zgodnie z treścią przepisu, właściwa okręgowa izba lekarska jest uprawniona do wizytacji w celu oceny wykonywania zawodu przez lekarzy wykonujących zawód w ramach praktyki zawodowej wpisanej do rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą. W ramach wizytacji, osoby ją prowadzące mogą żądać: informacji i dokumentacji; wstępu do pomieszczeń podmiotu wykonującego działalność leczniczą; udziału w czynnościach związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych; wglądu do dokumentacji medycznej; a także ustnych i pisemnych wyjaśnień. Po przeprowadzeniu czynności wizytacyjnych sporządza się wystąpienie powizytacyjne.

Co istotne, jeżeli w wystąpieniu powizytacyjnym stwierdzono postępowanie sprzeczne z zasadami etyki lekarskiej lub przepisami związanymi z wykonywaniem zawodu lekarza, okręgowa rada lekarska powiadamia okręgowego rzecznika odpowiedzialności zawodowej. Ponadto, w przypadku stwierdzenia w trakcie wizytacji, że lekarz rażąco narusza warunki wykonywania działalności objętej wpisem, okręgowa rada lekarska (organ okręgowej izby lekarskiej) wykreśla tę praktykę z rejestru podmiotów wykonujących działalność leczniczą.

Na podstawie powyższego należy więc ocenić, że pomimo, że ustawa nie używa tego określenia, to wizytacja, o której mowa w przepisach jest w istocie nadzorem. Za takim stwierdzeniem przemawia fakt, że organowi dokonującemu wizytacji przysługują środki ingerencji w działalność lekarza, z wykreśleniem praktyki z rejestru włącznie.

Podobną instytucję przewiduje ustawa o działalności leczniczej. Zgodnie z art. 111 tej ustawy, okręgowa rada lekarska, jako organ prowadzący rejestr lekarzy jest uprawniona do kontroli podmiotów wykonujących działalność leczniczą (lekarzy) w zakresie zgodności wykonywanej działalności z przepisami. Z przeprowadzanych czynności kontrolnych sporządza się protokół. Co istotne, również w tym przypadku, zgodnie z art. 112 ust. 7 ww. ustawy, podmiot prowadzący rejestr może wykreślić podmiot wykonujący działalność leczniczą jeżeli zajdą ustawą przewidziane okoliczności, albo może wydać zalecenia pokontrolne ze wskazaniem terminu ich wykonania. Podobnie więc jak w poprzednim przypadku, pomimo określenia użytego w ustawie, należy uznać, że „kontrola” ta

w istocie jest nadzorem, ponieważ organowi nadzorującemu przysługują środki ingerowania w działalność nadzorowanego.

Powyższe wskazuje więc, że w stosunku do lekarzy spełnione zostają wszystkie przesłanki formułowane w ramach testu organu administrującego. Oznacza to również, że władztwo, jakim dysponują lekarze należy zakwalifikować jako władztwo administracyjne.

2. Działanie wspólnot mieszkaniowych w świetle testu organu administrującego

1) Utworzenie podmiotu

Wspólnota mieszkaniowa powstaje w sposób automatyczny i uczestnictwo w niej jest obowiązkowe dla właścicieli lokali należących do nieruchomości wspólnej. Powstaje więc ona z mocy prawa, niezależnie od woli właścicieli lokali.

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o własności lokali⁷⁴⁹, jeżeli liczba lokali wyodrębnionych i lokali niewyodrębnionych jest większa niż trzy (a więc w przypadku tzw. dużych wspólnot mieszkaniowych), właściciele lokali są obowiązani podjąć uchwałę o wyborze zarządu wspólnoty. Zarząd może odbywać się w formie tzw. zarządu własnego, lub też zarządu powierzonego, sprawowanego przez podmiot zewnętrzny – licencjonowanego zarządcę nieruchomości. Zarząd powoływany jest więc w drodze uchwały podjętej w oparciu o przepisy ustawy.

Tym samym należy uznać, że zarówno wspólnota mieszkaniowa, jako organ zdolny do podejmowania uchwał, jak i jej zarząd będący organem zarządczym, spełniają pierwszą z przesłanek testu organu administrującego.

2) Wykonywanie zadań publicznych

Wspólnota mieszkaniowa posiada dobro wspólne. Wskazuje na to literalnie art. 13 ust. 1 ustawy o własności lokali. Owo dobro wspólne uzasadnia więc fakt, iż na żądanie zarządu, właściciel lokalu jest obowiązany zezwalać na wstęp do lokalu, ilekroć jest to niezbędne do

⁷⁴⁹ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048).

przeprowadzenia konserwacji, remontu albo usunięcia awarii w nieruchomości wspólnej, a także w celu wyposażenia budynku, jego części lub innych lokali w dodatkowe instalacje.

Jednym z najważniejszych zadań wspólnoty i jej organów jest utrzymanie nieruchomości w odpowiednim stanie technicznym, niezagrażającym zdrowi i życiu ludzi. Obowiązek ten wynika z art. 61 prawa budowlanego⁷⁵⁰. Niewątpliwie powyższy obowiązek należy odczytywać w kategorii zadania publicznego, ponieważ realizuje obowiązek państwa w zakresie ochrony zdrowia i życia ludzkiego.

Innymi zadaniami wspólnoty mieszkaniowej, nałożonymi na jej organy są utrzymywanie porządku w nieruchomości, a także zapewnianie możliwości nieutrudnionego korzystania z nieruchomości przez wszystkich lokatorów. Te obowiązki także należy odczytywać w perspektywie publicznej.

Powyższe wskazuje więc, że organy wspólnoty mieszkaniowej (zarząd i zebranie właścicieli) spełniają drugą z przesłanek testu organu administrującego.

3) Wykonywanie zadań w formach władczych

Co do zasady, zarząd kieruje sprawami wspólnoty mieszkaniowej i reprezentuje ją na zewnątrz. Zarząd podejmuje też samodzielnie czynności zwykłego zarządu nieruchomością. Jednocześnie, do podjęcia przez zarząd czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu potrzebna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie tej czynności. Co do zasady, uchwały organu właścicielskiego zapadają większością głosów właścicieli lokali, liczoną według wielkości udziałów.

Należy więc ocenić, że wszystkie powyższe czynności, a więc uchwały zarządu w sprawie podjęcia czynności zarządczych, jak i uchwała podjęta przez właścicieli lokali w sprawie zgody na podjęcie czynności przekraczającej zwykły zarząd mają charakter władczy w stosunku do poszczególnych właścicieli lokalu. Trzeba bowiem zauważyć, że dokonywanie czynności zarządczych zazwyczaj wiąże się z kosztami, które zobowiązani są pokryć właściciele lokali należących do nieruchomości. Podjęcie uchwały skutkującej pracami na

⁷⁵⁰ Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351).

terenie nieruchomości może też skutkować koniecznością wkroczenia na teren lokalu należącego do jednego lub kilku właścicieli.

Czynności te niewątpliwie wykazują więc charakter władczy, co przesądza o spełnieniu trzeciej z przesłanek testu organu administrującego.

4) Nadzór ze strony organów

W przypadku wspólnot mieszkaniowych nie jest spełnione ostatnie z kryteriów testu organu administrującego, bowiem organy wspólnoty nie podlegają nadzorowi ze strony organów państwa. Mimo to władzę wykonywaną przez te organy należy zaliczyć do władzy publicznej. Sytuacja jest bowiem porównywalna do tej, jaka występuje w spółkach akcyjnych. Właściciel lokalu może bowiem zaskarżyć uchwałę właścicieli do sądu z powodu jej niezgodności z przepisami prawa lub z umową właścicieli lokali albo jeśli narusza ona zasady prawidłowego zarządzania nieruchomością wspólną lub w inny sposób narusza jego interesy. Sąd może z kolei taką uchwałę uchylić lub stwierdzić jej bezwzględną nieważność.

Wspólnoty mieszkaniowe można więc zaliczyć do innych niż administrujące organów publicznych, wyposażonych we władztwo publiczne, a więc wykonujących władzę publiczną.

Uwagi podsumowujące

1. Jedno źródło władzy w prawie

Przeprowadzony powyżej wywód skłania mnie do przyjęcia, że hipotezy badawcze założone na początku rozprawy okazały się słuszne. Na pierwszym etapie prowadzenia badań skupiłam się na źródle pochodzenia instytucji władzy. Przed badaniem treści przepisów prawnych dokonałam analizy tego pojęcia na gruncie kultury europejskiej, rozpoczynając od myśli starożytnej.

Przeprowadzone badania wykazały, że poczynając od najdawniejszych refleksji na temat natury władzy, cechą charakterystyczną dla kultury europejskiej jest zewnętrzne pozycjonowanie źródła władzy wobec piastuna tej władzy. Władza pochodzi więc od pewnego absolutu i sprawowana jest jedynie przez pośredników. Jednocześnie, przenika ona niemal wszystkie szczeble organizacji społeczeństwa. W Europie chrześcijańskiej, aż do wybuchu Rewolucji Francuskiej dominował pogląd utożsamiający owo źródło władzy z Bogiem. To On miał być dawcą naturalnego porządku rzeczy, który w sposób nieunikniony wiązał się z władzą jednych nad drugimi. To Bóg więc legitymizował wszelką władzę istniejącą w społeczeństwie. Taki pogląd był obowiązujący aż do wybuchu Rewolucji Francuskiej, która ostatecznie przewróciła zastany porządek społeczny. Po zmianie, którą niosły ze sobą wydarzenia z Francji końca XVIII wieku, Bóg jako źródło wszelkiej władzy, został niejako strącony z piedestału, a jego miejsce zajął Naród, czy jak pisał J. J. Rousseau – Lud. Jest to spostrzeżenie w pewnym sensie symptomatyczne dla całej kultury prawnej współczesnej Europy. Tak bowiem jak kult Boga chrześcijańskiego we Francji rewolucyjnej zastąpił kult Rozumu, a następnie promowany przez Robespierre'a kult Istoty Najwyższej uosabiającej cnoty republikańskie, tak Boga jako źródło wszelkiej władzy zastąpił Naród (Lud). Takie wywyższenie woli Ludu i postawienie go w roli źródła wszelkiej władzy jest charakterystyczne dla kultury prawnej Europy. To bowiem wola ludu, transcendentalna, niemalże boska w swym wymiarze, jest dawcą praw, porządku i władzy. Dla tak widzianego Ludu wystarczająca do tworzenia władzy i społeczeństwa jest sama tylko chęć. Takie deifikowanie woli Ludu jest charakterystyczne dla europejskiej kultury prawnej i odróżnia ją

na przykład od kultury amerykańskiej, na co zwraca uwagę jedna z najwybitniejszych filozofek polityki XX wieku H. Arendt⁷⁵¹.

Powyżej opisane kulturowe tropy odnajdują swoje potwierdzenie na gruncie przepisów polskiego prawa. Mowa tu w szczególności o art. 4 Konstytucji RP, który stanowi, iż władza zwierzchnia w Rzeczypospolitej Polskiej należy do Narodu, który sprawuje swoją władzę przez przedstawicieli lub bezpośrednio. Nie oznacza to bynajmniej, że polska Konstytucja opowiada się za jednolitością i wszechwładnością władzy państwowej (ludowej) w takim znaczeniu, w jakim przyjmowali ją jakobińscy republikanie, czy późniejsze komunistyczne ustroje totalitarne. We współczesnych demokracjach europejskich, w tym w Polsce, władza ograniczona jest bowiem zasadą państwa prawnego, zgodnie z którą władza działa na podstawie prawa. Podobnie, zasada trójpodziału władz weszła do swego rodzaju kanonu koncepcji ustrojowych współczesnej Europy⁷⁵². Nie zmienia to jednak faktu, że modelowo to Naród jest źródłem wszelkiej władzy, a obowiązujące zasady ustrojowe nakładają ramy na jej działanie, tym samym zabezpieczając poszczególne osoby przed nadmierną ingerencją ze strony władzy. W państwie prawnym sama wola powszechna Narodu nie jest więc wystarczająca, aby łamać zasady wnikające z prawa, czy naruszać prawa i wolności osób. Niemniej badania przeprowadzone przeze mnie na gruncie refleksji kulturowej, a także analizy dogmatycznoprawnej na poziomie norm konstytucyjnych potwierdziły słuszność mojej tezy o pochodzeniu wszelkiej władzy w znaczeniu prawnym z jednego źródła, sytuującego się poza systemem prawa.

Powyższe wskazuje zresztą na wspólnotowy charakter każdej władzy. Wspólnota narodowa (konstytucyjny Naród) działa bowiem dla wykonania i zabezpieczenia dobra wspólnego. Z tego też powodu posiada i wykonuje przysługującą mu władzę. Władza nigdy nie jest więc wykowana z uwagi na interesy, czy zachcianki jej piastuna, nawet tak wszechpotężnego jak Naród w tradycji prawnej Europy. Władza wykonywana jest więc z uwagi na dobro wspólne, które występuje w wielu postaciach i na wielu szczeblach.

Powyższe argumenty, omówione kompleksowo w toku rozprawy wskazują więc na prawidłowość pierwszej z postawionych przeze mnie hipotez badawczych.

⁷⁵¹ Por. H. Arendt, *O rewolucji...*, s. 185-196.

⁷⁵² Por. P. Winczorek, *Nauka...*, s. 176-177.

2. Publiczny charakter władzy w prawie

Badaną przeze mnie władzę wykonywaną przez podmioty powstałe na gruncie prawa prywatnego umiejscowiłam w ramach władzy wykonawczej mieszczącej się w klasycznym trójpodziale władzy. Jednocześnie, podejmując refleksję nad charakterem wertykalnych i horyzontalnych stosunków prawnych, wykazałam, że władza może być wykonywana wyłącznie w ramach stosunku wertykalnego. Stosunek horyzontalny (prywatnoprawny) charakteryzuje się bowiem tym, że powstaje pomiędzy dwoma (lub więcej) podmiotami prywatnymi, pozostającymi w stosunku do siebie w relacji równorzędnej. W tym typie stosunku wszystkie strony relacji są beneficjentami praw i wolności. Z drugiej strony, stosunek wertykalny (publicznoprawny) jest typowy dla relacji podporządkowania. W tego rodzaju relacji tylko strona podporządkowana jest beneficjentem praw i wolności, a strona nadrzędna działa w granicach wyznaczonych przez prawo.

Na gruncie władzy usankcjonowanej przez prawo trudno zresztą uzasadnić istnienie władzy w relacji między podmiotami stosunku prywatnego. Skoro bowiem prawo stanowi o równości i godności każdego człowieka, to wszelkie wynikające z prawa przypadki wykonywania władzy przez jedną osobę wobec drugiej, powinny korzystać z autorytetu państwa, a państwo powinno brać za nie odpowiedzialność poprzez ustanowione mechanizmy nadzoru lub inne środki kontrolne. Ponadto to państwo obowiązane jest do realizacji zadań publicznych, których wykonywaniem może obciążać inne podmioty. To właśnie zadania publiczne, jako dążące do realizacji dobra wspólnego, uzasadniają ingerencję w sferę praw i wolności jednostki, co przecież jest domeną aktów o charakterze władczym. Oczywiście ingerencja ta musi każdorazowo odbywać się z zachowaniem standardów konstytucyjnych. Na podstawie powyższych rozważań należy więc uznać tezę o publicznym charakterze każdej władzy wykonywanej w oparciu o przepisy prawa za uzasadnioną.

3. Publiczna rola podmiotów wykonujących władzę

3.1. Organy administrujące wyposażone we władztwo administracyjne

Wśród wskazanych przeze mnie na początku niniejszej rozprawy czterech kategorii podmiotów określanych typowo jako podmioty prawa prywatnego wyróżniłam dwie kategorie, którym przysługuje władztwo administracyjne. Są to organy podmiotu będącego

administratorem danych osobowych, a także organy zakładu pracy i organ założycielski zakładu pracy, którym jest pracodawca. Udowadniając, że organom tym przysługuje władztwo administracyjne, posłużyłam się sformułowanym w doktrynie prawa administracyjnego testem organu administrującego⁷⁵³, który wykazał, że podmioty te należy zaliczyć do grona organów administrujących, a tym samym włączyć do administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Oznacza to, że co najmniej w zakresie wykonywania władztwa administracyjnego, organy które się nim posługują nie mają przymiotu podmiotów prywatnych, a działają za państwo. Co najmniej w zakresie tych czynności działają więc w ramach przypisanej im roli publicznej – organu administrującego, na który państwo nakłada obowiązek realizowania zadań publicznych, wyposażając we władztwo administracyjne o charakterze państwowym, jednocześnie zapewniając sobie mechanizmy wykonywania nadzoru nad działaniem tych podmiotów. Tym samym trzecia ze sformułowanych przeze mnie hipotez badawczych, dotycząca publicznego statutu podmiotu (organu) w zakresie wykonywania przez niego czynności władczych została potwierdzona w przypadku podmiotów, które można zaliczyć do grona organów administrujących.

3.2. Inne organy publiczne wykonujące władztwo publiczne

Wśród wskazanych przeze mnie pierwotnie czterech kategorii podmiotów, dwie z nich nie „zaliczyły” testu organu administrującego. Są to rodzice wykonujący władzę rodzicielską, a także organy wykonujące władztwo korporacyjne, reprezentowane modelowo przez organy spółki akcyjnej. Oznacza to więc, że podmiotom tym nie można przypisać statusu organów administrujących, a konsekwentnie – nie dysponują one władztwem administracyjnym.

Powyższe nie jest jednak w mojej ocenie wystarczającym powodem, aby uznać, że władza wykonywana przez ww. podmioty nie jest władzą publiczną. Po pierwsze, trzeba zwrócić uwagę, że obie ww. kategorie podmiotów nie spełniły wyłącznie ostatniej z przesłanek sformułowanych w ramach testu organu administrującego, którą jest nadzór ze strony organów państwa. Nie oznacza to jednak, że państwo nie jest zainteresowane wykonywaniem władzy przez te podmioty. Przeciwnie, widać to szczególnie w przypadku władzy rodzicielskiej, nad której sprawowaniem pieczę sprawują sądy rodzinne z całym wspomagającym je aparatem państwowym. Także w przypadku władzy korporacyjnej w

⁷⁵³ M. Stahl, *Inne podmioty administrujące...*, s. 506.

spółkach akcyjnych, sądy powszechnie sprawują pieczę nad jej wykonywaniem, ponieważ mogą one dokonać interwencji polegającej na uchyleniu bądź stwierdzeniu nieważności uchwały podjętej przez organ spółki. Państwo wyraźnie jest więc zainteresowane wykonywaniem władzy przez te podmioty, o czym świadczy zachowanie możliwości interwencji przez sądy. Państwo widzi więc swoją odpowiedzialność za wykonywanie władzy przez ww. podmioty.

Po drugie, wykonywanie władzy rodzicielskiej przez rodziców oraz władztwa korporacyjnego przez organy spółki akcyjnej odpowiada opisanemu powyżej stosunkowi wertykalnemu. Można bowiem wyraźnie oddzielić stronę podporządkowaną od nadrzędnej, a przedmiotem podejmowanych aktów są rozstrzygnięcia w sferze praw i obowiązków osoby podporządkowanej. Jednocześnie, relacje te nie odpowiadają logice ekwiwalentności, charakterystycznej dla relacji horyzontalnych.

Po trzecie, wykonywanie władzy w ww. zakresach ma na celu realizację celów mieszczących się w publicznym, a nie prywatnym kręgu zainteresowania. W przypadku władzy rodzicielskiej jest to więc dobro dziecka i interes społeczny (dobro wspólne), a w przypadku władzy korporacyjnej – ochrona akcjonariuszy mniejszościowych, ochrona pracowników przedsiębiorstwa, dobro spółki i związany z tym rozwój gospodarczy.

Powyższe skłoniło mnie więc do przyjęcia, że zarówno władza rodzicielska, jak i władztwo korporacyjne są w istocie władzą publiczną, wykonywaną przez inne niż administrujące, dotychczas nie wyróżniane, organy publiczne, wyposażone we władztwo publiczne. Tym samym można stwierdzić, że ww. podmioty, w zakresie wykonywania przypisanego im przez prawo władztwa działają jako organy publiczne, co potwierdza prawdziwość trzeciej ze sformułowanych przeze mnie hipotez badawczych.

4. Podsumowanie

Przedstawiony wywód potwierdza więc wszystkie trzy ze sformułowanych przeze mnie hipotez badawczych. Wnioski te, choć dla wielu pewnie kontrowersyjne, zdają się przywracać właściwy porządek relacjom międzyludzkim. Oparcie omawianych przeze mnie stosunków prawnych na relacji wertykalnej, właściwej dla władzy publicznej, odrzuca patrzenie na nie przez pryzmat zobowiązań, wzajemności, czy ekwiwalentności. W zamian,

na czoło wysuwa się wolność i prawa człowieka. Osoba poddana władzy przestaje być już tylko „słabszym graczem”, a staje się podmiotem, którego godności i wynikających z niej praw bronią zasady konstytucyjne.

Publicznoprawna optyka jest również perspektywą, w której wykonawcy władzy stają się podmiotami odpowiedzialnymi. Nie realizują już oni swoich prywatnych celów, korzystając ze swej silniejszej pozycji dla osiągnięcia korzyści, choćby kosztem innych. Stają się realnie odpowiedzialni za kształt i realizację dobra wspólnego. Państwo powinno więc wspierać ich w wykonywaniu tej niezwykle znaczącej roli, którą przecież wykonują oni niejako za to państwo.

Wnioski płynące z niniejszej rozprawy przywracają także do polskiej myśli prawniczej perspektywę wspólnotową, która niestety po przemianach ustrojowych przełomu lat '80 i '90 była bardzo często marginalizowana, a przed nimi wypaczana przez narzuconą ideologię. Wspólnotowość narzuca też myślenie i działanie oparte o solidarność, i to solidarność prawdziwą, budowaną przez wolnych, samoświadomych ludzi, a nie narzuconą w ramach komunitarystycznych ideologii, w ramach których często drugorzędne znaczenie mają wolności osobiste poszczególnych członków wspólnoty.

Zaprezentowane wnioski i proponowana perspektywa mogą w pewnym sensie stanowić receptę na wiele bolączek współczesnej rzeczywistości, gdzie często kapitalizuje się relacje społeczne, przedkłada szybki zys nad zrównoważony rozwój, a pracę ludzką postrzega się wyłącznie w kategorii towaru. Relacje wolnego człowieka z władzą powinny bowiem uczyć szacunku i odpowiedzialności, i to nie tylko osobę władzy poddaną, ale także wykonawcę tej władzy. Jednocześnie optyka ta oferuje takie gwarancje zachowania istoty praw i wolności człowieka poddanego władzy, jakie są niemal nieosiągalne przy przyjęciu relacji horyzontalnej. Człowiekowi w relacji z władzą publiczną przysługuje cały katalog praw i wolności, które muszą być chronione ze względu na samo istnienie tej osoby. Podobnej optyki nie sposób zaś przyłożyć do relacji podmiotów równorzędnych w stosunku horyzontalnym. Z uwagi na powyższe uważam więc tezy zaprezentowane i udowodnione w niniejszej pracy za wartościowe.

Bibliografia

Literatura

- Alexy R., *A theory of constitutional rights*, Nowy Jork 2010.
- Andrzejewski M., *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2014.
- Antoszewski A., *Demokracja nieliberalna jako projekt polityczny*, „Przegląd Europejski”, 2/2018.
- Arendt H., *O rewolucji*, tłum. M. Godyń, Kraków 1991.
- Arystoteles, *Etyka Nikomachejska* (w:) Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. 5, tłum. D. Gromska, Warszawa 1996.
- Arystoteles, *Polityka* (w:) Arystoteles, *Dzieła wszystkie*, t. 6, tłum. L. Piotrowicz, Warszawa 2001.
- Augustyn, *O państwie Bożym: przeciw poganom ksiąg XXII*, t. 1 i 2, tłum. W. Kornatowski, Warszawa 1977.
- Banaszak B., *Art. 24 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Art. 4 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Art. 47 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Art. 48 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Art. 51 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Art. 65 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Art. 72 Konstytucji RP* (w:) B. Banaszak, *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2012.
- Banaszak B., *Ogólne wiadomości o prawach człowieka* (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Banaszczyk Z., *Art. 417 k.c.* (w:) K. Pietrzykowski (red.), *Komentarz KC, t. 1*, Warszawa 2020.

- Baran K. W., Lekston M., *Komentarz do ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji* (w:) K. W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo zatrudnienia. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Baran K. W., *Sposoby nawiązania umownego stosunku pracy* (w:) K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. T. II. Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Barta J., Fajgielski P., Markiewicz R., *Ochrona danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2019.
- Barta P., Kawecki M., Litwiński P., *Art. 2 RODO* (w:) P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Barta P., Kawecki M., Litwiński P., *Art. 6 RODO* (w:) P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Barta P., Kawecki M., Litwiński P., *Art. 9 RODO* (w:) P. Litwiński (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Bartoszewicz M., *Art. 65 Konstytucji RP* (w:) M. Haczowska (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Barwicka-Tylek I., Malczewski J., *Historia myśli ustrojowej i społecznej*, M. Jaskólski (red.), Warszawa 2009.
- Berlin I., *Dwie koncepcje wolności* (w:) I. Berlin, *Cztery eseje o wolności*, tłum. D. Grinberg, D. Lachowska, J. Łoziński, Poznań 2000.
- Bielak-Jomaa E., Lubasz D. (red.), *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, Warszawa 2016.
- Bielak-Jomaa E., Lubasz D. (red.), *RODO: ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Bieliński A. K., Pannert M., *Prawo rodzinne*, Warszawa 2019.
- Bieniak J., Wawer M., *Art. 385 k.s.h.* (w:) J. Bieniak, et. al., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2022.
- Biernat S., *Prywatyzacja zadań publicznych. Problematyka prawna*, Warszawa-Kraków 1994.
- Biernat T., *Władze publiczne w demokratycznym państwie prawa. Prawo – Instytucje – Zasoby*, Kraków 2014.
- Biul. KKZN 1997, Nr 44.

- Błaś A., *Współczesne problemy prawa administracyjnego i nauki administracji* (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Blicharz J., *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005.
- Boć J., *Prawo administracyjne*, Wrocław 2005.
- Boć J., Stahl M., *Formy władcze generalne* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 5. Prawne formy działania administracji*, Warszawa 2013.
- Boć J., *Stosunki administracyjnoprawne* (w:) J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2010.
- Boć J., *Z refleksji nad dobrem wspólnym* (w:) J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Bodnar A., et. al., *Władza rodzicielska i kontakty z dzieckiem: komentarz*, Warszawa 2019.
- Borowicz J., *Wolność pracy* (w:) B. Banaszak, A. Preisner (red.), *Prawa i wolności obywatelskie w Konstytucji RP*, Warszawa 2002.
- Borysiak W., *Art. 48 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Borysiak W., *Art. 72 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Bosek L., Szydło M., *Art. 31 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Burda A., Klimowiecki R., *Prawo państwowe*, Warszawa 1958.
- Bury B., *Podporządkowanie pracownika pracodawcy*, „Państwo i Prawo”, 9/2006.
- Bury B., *Refleksje nad swobodą kontraktowania w umownym stosunku pracy*, „Monitor Prawa Pracy”, 9/2017.
- Bury B., *Uprawnienia kierownicze pracodawcy a polecenie pracy w godzinach nadliczbowych – artykuł dyskusyjny*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 7/2005.
- C. Mesjasz, *Problemy terminologiczne teorii i praktyki Corporate Governance*, „Studia Ekonomiczne”, 141/2013.
- Carroll A., *Constitutional and Administrative Law*, Pearson. Longman, 3 ed., 2003.
- Chauvin T., Stawecki T., Winczorek P., *Wstęp do prawoznawstwa*, Warszawa 2017.
- Chmielnicki P., *Zakłady administracyjne w Polsce. Ustrój wewnętrzny*, Warszawa 2008.

- Chobot A., Kijowski A., *Nowa koncepcja zobowiązaniowego stosunku pracy*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, 4/1988.
- Chomiuk M., *Art. 385 k.s.h.* (w:) Z. Jara (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Chróścicki A., *Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Chróścielewski W., *Imperium i gestia w działaniach administracji publicznej (W świetle doktryny i zmian ustawodawczych lat 90 – tych)*, „Państwo i Prawo”, 6/1995.
- Ciepla H., *Art. 109 k.r.o.* (w:) K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Ciepla H., *Art. 110 k.r.o.* (w:) K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Ciepla H., *Art. 111 k.r.o.* (w:) K. Piasecki (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2011.
- Cieślak Z., *Porozumienie administracyjne*, Warszawa 1985.
- Cooley T., *Law of Torts*, Chicago 1880.
- Czaputowicz J., *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Czarnek P., *Karcenie małoletnich w świetle Konstytucji RP* (w:) F. Cieplý (red.), *Prawne aspekty karcenia małoletnich*, Warszawa 2011.
- Czarnik Z., Posłuszny J., *Zakład publiczny* (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. T. 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Czerwonka M., *Charakterystyka wskaźników modelu kulturowego Hofstede* (w:) J. Ostaszewski (red.), *O nowy ład finansowy w Polsce. Rekomendacje dla animatorów życia gospodarczego*, Warszawa 2015.
- Daniélou J., Marrou H. I., *Historia Kościoła. T. 1*, Warszawa 1986.
- Dawidowicz W., *Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce*, Warszawa 1970.
- Dobija D., Koładkiewicz I., *Ład korporacyjny. Podręcznik akademicki*, Warszawa 2010.
- Dobkowski J., *Kompetencja administracyjna*, „Studia z zakresu nauk prawnoustrojowych. Miscellanea”, 1/2008.
- Dobrzański B., *Art. 95 k.r.o.* (w:) B. Dobrzański, J. Ignatowicz (red.), *Komentarz do k.r.o.*, Warszawa 1975.

- Dolecki H., *Art. 109 k.r.o.* (w:) T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dolecki H., *Art. 110 k.r.o.* (w:) T. Sokołowski (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Dolnicki B., *Umowa publicznoprawna w prawie niemiecki*, „Państwo i Prawo”, 3/2001.
- Dörre-Nowak D., *Ochrona godności i innych dóbr osobistych pracownika*, Warszawa 2005.
- Dudek M., Stępień M., *Courtroom Power Distance Dynamics*, Cham 2021.
- Dumkiewicz M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Duraj T., *Podporządkowanie pracownika pracodawcy w aspekcie czasu pracy – wybrane problemy*, „Zeszyty Prawnicze Uniwersytetu Łódzkiego. T. 12”, 4/2012.
- Duraj T., *Podporządkowanie pracowników zajmujących stanowiska kierownicze w organizacjach*, Warszawa 2013.
- Fajgielski P., *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Ustawa o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Filipek J., *Stosunek administracyjnoprawny*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Jagiellońskiego”, CLXXXVII, Prace Prawnicze, 34/1968.
- Filipiak Z., *Trzy Deklaracje praw człowieka i obywatela – zmienne pryncypia Wielkiej Rewolucji Francuskiej*, „Kultura i Edukacja” 3/2017.
- Florczak-Wątor M., *Art. 4 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Florczak-Wątor M., *Art.65 Konstytucji RP* (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, SIP LEX 2021.
- Florczak-Wątor M., *Horyzontalny wymiar praw konstytucyjnych*, Kraków 2014.
- Florek L., *Kształtowanie stosunku pracy przez ustawę i umowę*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 2/2010.
- Florek L., *Ustawa i umowa w prawie pracy*, Warszawa 2010.
- Foucault M., *Nadzorować i karać. Narodziny więzienia*, Warszawa 2009.
- Foucault M., *Podmiot i władza*, „Lewą nogą. Polityka artystka”, 10/1998.
- Frąckowiak J., *Art. 425 k.s.h.* (w:) K. Kruczałak (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Frąckowiak J., Kidyba A., Kidyba S., Popiołek W., Spyra M., *Spółka akcyjna* (w:) A. Szumański (red.), *System Prawa Handlowego. T. 2B. Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2019.

- Fundowicz S., *Dynamiczne rozumienie zadania publicznego* (w:) J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Wrocław 2009.
- Fundowicz S., *Zakłady publiczne* (w:) J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz – Lublin 2002.
- Gajda J., *Art. 109 k.r.o.* (w:) K. Pietrzykowski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Gajda J., *Art. 110 k.r.o.* (w:) K. Pietrzykowski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Gajda J., *Art. 111 k.r.o.* (w:) K. Pietrzykowski, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Garlicki L., Jarosz-Żukowska S., *Art. 65 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Komentarz do Konstytucji RP. T. 2*, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Zubik M., *Art. 20 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Komentarz do Konstytucji RP. T. 1*, Warszawa 2016.
- Garlicki L., Zubik M., *Art. 24 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.), *Komentarz do Konstytucji RP. T. 1*, Warszawa 2016.
- Gersdorf M., *Cechy charakterystyczne stosunku pracy po nowelizacji kodeksu pracy*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 10/2002.
- Góral Z., *Art. 100 k.p.* (w:) K. W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Góral Z., *O kodeksowym katalogu zasad indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2011.
- Góralczyk jr W., *Kierownictwo w prawie administracyjnym*, Warszawa 2016.
- Gray J., *Liberalizm*, tłum. R. Dziubecka, Kraków 1994.
- Gromek K., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2020.
- Gromek K., *Władza rodzicielska: komentarz*, Warszawa 2008.
- Grotius H., *O prawie wojny i pokoju. T. 1*, tłum. R. Bierzanek, Warszawa 1957.
- Grzybowski K., *Demokracja francuska*, Warszawa 1947.
- Grzybowski S., *Prawo rodzinne*, Warszawa 1980.
- Grzybowski S., *System prawa cywilnego. T. I*, Wrocław – Warszawa – Kraków - Gdańsk 1974.
- Guckelberger A., *Die Drittwirkung der Grundrechte*, „JuristischeSchulung”, 12/2013.
- Gulczyński A., *Zasada zwierzchnictwa Narodu* (w:) W. Sokolewicz (red.), *Zasady podstawowe polskiej Konstytucji*, Warszawa 1998.

- Gulczyński M., *Nauka o polityce*, Warszawa 2007.
- Haak H., Haak-Trzuskawska A., *Komentarz do art. 67¹ – 127 k.r.o.*, Warszawa 2019.
- Haak H., *Władza rodzicielska: komentarz*, Toruń 1995.
- Hadel M., *Koncepcje zakładu publicznego w nauce prawa administracyjnego*, praca doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2019, niepublikowane.
- Hajn Z., *Demokracja instytucyjna w zakładzie pracy – koncepcja, podstawy prawne i zakres* (w:) Z. Hajn, M. Kurzynoga (red.), *Demokracja w zakładzie pracy. Zagadnienia prawne*, Warszawa 2017.
- Hajn Z., *Status prawny organizacji pracodawców*, Warszawa 1999.
- Hauser R., *Stosunek administracyjnoprawny* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Hilb M., *New Corporate Governance. Successful Board Management Tools*, Heidelberg 2005.
- Hofstede G., *Kultury i organizacje: zaprogramowanie umysłu*, tłum. M. Durska, Warszawa 2000.
- Homer, *Iliada*, Gdańsk 2000.
- Homplewicz J., *Zagadnienia prawne działalności opiekuńczo-wychowawczej*, Rzeszów 1989.
- Horubski K., Kieres L., Kocowski T., Szydło M., Żurawik A., *Podstawowe pojęcia publicznego prawa gospodarczego* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 8A. Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2018.
- Huber P. M., *Miejsce administracji w strukturze podziału władz w warunkach dzisiejszych zadań administracji* (w:) H. Bauer, et al. (red.), *Kierunki rozwoju prawa administracyjnego. Podstawowe zagadnienia prawa budowlanego i planowania przestrzennego*, tłum. R. Dziergwa, Poznań 1999.
- Ignaczewski J., *Pochodzenie dziecka i władza rodzicielska po nowelizacji: art. 619-1136 KRO: komentarz*, Warszawa 2009.
- Ignatowicz J., *Doniosłe zmiany w kodeksie rodzinnym i opiekuńczym*, „Nowe Prawo”, 4/1976.
- Ignatowicz J., Nazar M., *Prawo rodzinne*, Warszawa 2000.
- Iwulski J., Sanetra W., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Izdebski H., *Historia myśli politycznej i prawnej*, Warszawa 2013.
- Jabłoński M., *Klasyfikacja wolności i praw jednostki w Konstytucji RP* (w:) M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, Warszawa 2010.

- Jaeger W., *Paideia. T. 1*, tłum. M. Pleiza, 1962.
- Jagielska M., *Kontrola prawidłowości uchwał rady nadzorczej*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2/2006.
- Jagielski K., *Istota i treść władzy rodzicielskiej*, „Studia Cywilistyczne”, t. III/1963.
- Jakimowicz W., *O niektórych konsekwencjach aksjologicznego zdeterminowania prawa administracyjnego kategorią dobra wspólnego*, wykład wygłoszony 8 kwietnia 2022 r. podczas konferencji „Wspólnota pracy jako wyzwanie dla polskiego i francuskiego prawa pracy”, Paryż 7-8 kwietnia 2022 r.
- Jakimowicz W., *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002.
- Jakimowicz W., *Wolność zabudowy w prawie administracyjnym*, Warszawa 2012.
- Jakimowicz W., *Wykłady w prawie administracyjnym*, Kraków 2006.
- Jan Paweł II, *Laborem exercens*, Kraków 1996.
- Jaroszyński M., *Przedmiot, zakres i ogólna charakterystyka administracji i prawa administracyjnego w PRL* (w:) M. Jaroszyński, M. Zimmermann, W. Brzeziński (red.), *Polskie prawo administracyjne. Część ogólna*, Warszawa 1956.
- Jarosz-Żukowska S., *Problem horyzontalnego stosowania norm konstytucyjnych dotyczących wolności i praw jednostki w świetle Konstytucji RP* (w:) M. Jabłoński (red.), *Wolności i prawa jednostki w Konstytucji RP*, Warszawa 2010.
- Jasielska M., *Kontrola prawidłowości uchwał rady nadzorczej*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 2/2006.
- Jaworowski B., *Odpowiedzialność podmiotów władzy publicznej na podstawie art. 417² Kodeksu cywilnego*, „Folia Iuridica Universitatis Wratislaviensis”, 6/2017.
- Jędrejek G., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz aktualizowany*, SIP LEX 2019.
- Jeżak J., *Ład korporacyjny*, Warszawa 2011.
- Józefowicz A., *Nadzór sądu opiekuńczego o charakterze interwencyjnym*, „Nowe Prawo”, 1/1969.
- Kaczmarek-Templin B., *Podstawy legalizacyjne przetwarzania danych osobowych ogólnym rozporządzeniu o ochronie danych – wybrane zagadnienia* (w:) E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *Polska i europejska reforma ochrony danych osobowych*, Warszawa 2016.
- Kamiński M., *Władztwo administracyjne jako paradygmatyczna konstrukcja pojęciowa nauki prawa administracyjnego* (w:) J. Łukasiewicz (red.), *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012.

- Kantorowicz E., *Dwa ciała króla. Studium ze średniowiecznej teologii politycznej*, tłum. M. Michalski, A. Krawiec, Warszawa 2007.
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne. Pojęcia i instytucje zasadnicze*, Poznań 1947.
- Kępa M., *Analiza porównawcza kultur prawnych judaizmu i chrześcijaństwa*, „ACTA ERASMIANA XVI”, 26/2018.
- Kidyba A., *Komentarz aktualizowany do art. 301-633 Kodeksu spółek handlowych*, SIP LEX 2022.
- Kirsten D. W., *Das bankspezifische Shareholder-Value-Konzept*, Wiesbaden 2000.
- Klag W., *Cywilizacja łacińska w myśli Feliksa Konecznego (wybrane zagadnienia)*, „Racjonalia” 4/2014.
- Knosala E., *Prawne układy sterowania w administracji publicznej*, Katowice 1998.
- Kołodkiewicz I. (red.), *Nadzór korporacyjny. Perspektywa międzynarodowa*, Warszawa 1999.
- Kordela M., *Zasady prawa – studium teoretycznoprawne*, Poznań 2012.
- Korzeniowski P., *Kompetencja organu administracji publicznej* (w:) I. Wieczorek, J. Szymanek, *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Łódź 2018.
- Kotłowski D., *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Wybór orzecznictwa. Komentarz orzecznicy*, Warszawa 2014.
- Kowalkowski R., *Art. 425 k.s.h.* (w:) Z. Koźma, M. Ożóg (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Gdańsk 2005.
- Krawczyk M., *Podstawy władztwa administracyjnego*, Warszawa 2016.
- Kruk E., *Sankcja administracyjna*, Lublin 2013.
- Krzysztofek M., *Ochrona danych osobowych w Unii Europejskiej po reformie. Komentarz do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego*, Warszawa 2016.
- Kuba M., *Art. 9 RODO* (w:) E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO: ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Kubiak M., *Ordoliberalizm a koncepcja i praktyka społecznej gospodarki rynkowej*, „Studia Gdańskie”, 31/2012.
- Kubot Z., *Stosunek pracy* (w:) Z. Kubot, T. Kuczyński, Z. Masternak, H. Szurgacz, *Prawo pracy. Zarys wykładu*, Warszawa 2010.
- Kundera E., *Koncepcja społecznej gospodarki rynkowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 103/2015.
- La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A., Vishny R., *Investor protection and corporate governance*, “Journal of Financial Economics”, 58/2000.

- Langer T., *Die Problematik der Geltung der Grundrechte zwischen Privaten*, Frankfurt am Main 1998.
- Lannoo K., *A European Perspective on Corporate Governance*, "Journal of Common Market Studies", June 1999, Vol. 37, No. 2.
- Leder A., *Prześlona rewolucja. Ćwiczenie z logiki historycznej*, Warszawa 2014.
- Lemańska J., *Umowa administracyjna a umowa cywilna (w:) Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipka*, Kraków 2001.
- Łętowska E., *Wpływ Konstytucji na prawo cywilne (w:) M. Wyrzykowski (red.), Konstytucyjne podstawy systemu prawa*, Warszawa 2001.
- Łętowski J., *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990.
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Stosunek pracy (w:) K. W. Baran (red.), Prawo pracy i ubezpieczeń społecznych*, Warszawa 2019.
- Lewandowicz-Machnikowska M., *Zdarzenia prawne w prawie pracy (w:) K. W. Baran (red.), System prawa pracy. Tom 1. Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Lewandowski H., *Uprawnienia kierownicze w umownym stosunku pracy (przedmiot i granice)*, Warszawa 1977.
- Lisowski P., *Relacje strukturalne w polskim samorządzie terytorialnym*, Wrocław 2013.
- Liszczyński T., *Podporządkowanie pracownika a kierownictwo pracodawcy – relacja pojęć (w:) Z. Góral (red.), Z zagadnień współczesnego prawa pracy. Księga jubileuszowa Prof. H. Lewandowskiego*, Warszawa 2009.
- Liszczyński T., *Praca nie jest towarem*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio G. Ius”, 2015, t. 62, nr 2.
- Liszczyński T., *Prawo pracy*, Warszawa 2016.
- Liszczyński T., *W sprawie podporządkowania pracownika (w:) L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych: XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, 26-28 maja 2011 r.*, Warszawa 2011.
- Litwiński P. (red.), *Rozporządzenie UE w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i swobodnym przepływem takich danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Lloyd-Jones, *The Justice of Zeus* H., Berkeley, Los Angeles, Londyn 1971.
- Longchamps F., *O pojęciu stosunku prawnego w prawie administracyjnym*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, 19/1964.

- Longchamps F., *Uwagi o używaniu pojęć w naukach prawnych*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” 1960, Prawo VII.
- Lubasz D. (red.), *Ochrona danych osobowych*, Warszawa 2022.
- Lubasz D., Chomiczewski W., *Art. 6 RODO* (w:) E. Bielak-Jomaa, D. Lubasz (red.), *RODO: ogólne rozporządzenie o ochronie danych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Łukasiewicz J. M., *Władza rodzicielska* (w:) J. M. Łukasiewicz, R. Łukasiewicz, *Prawo rodzinne*, Warszawa 2021.
- Mączyński A., *Konstytucyjne prawo dziedziczenia* (w:) L. Ogiegło, W. Popiołek (red.), *Rozprawy prawnicze. Księga pamiątkowa Profesora Maksymiliana Pazdana*, Kraków 2005.
- Małecka-Lyszczek M., *Pojęcie i podziały zadań publicznych ze szczególnym uwzględnieniem zadań samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe UEK” 921/2013.
- Marcinkowska M., *Corporate Governance in Banks: Problems and Remedies*, „Financial Assets and Investing”, 2/2012.
- Marcinkowska M., *Władztwo korporacyjne w bankach — qui bono?*, „Zarządzanie i Finanse”, Vol. 4, Nr 3/2013.
- Marcinkowska M., *Władztwo korporacyjne w kontekście społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw* (w:) S. Rudolf (red.), *Tendencje zmian w nadzorze korporacyjnym*, Łódź 2006.
- Marszałkowska-Krześ E., *Art. 425 k.s.h.* (w:) J. Okolski (red.), *Spółka akcyjna. Komentarz*, Warszawa 2001.
- Matczak M., *Kompetencja* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Matczak M., *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004.
- Maurer H., *Ogólne prawo administracyjne*, tłum. K. Nowacki, Wrocław 2003.
- Mazurkiewicz A., *Karcenie nieletnich*, „Studenckie Zeszyty Naukowe”, 4-5/2001.
- Mędrala M., *Spółeczny charakter świadczeń w polskim prawie pracy*, Warszawa 2019.
- Mielczarek M., Wyka T., *Administrator i inspektor ochrony danych osobowych. Pozycja prawna*, Warszawa 2019.
- Miemiec M., *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym* (w:) W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 r.*, Warszawa 1995.
- Mik C., *Zbiorowe prawa człowieka. Analiza krytyczna koncepcji*, Toruń 1992.
- Millon-Delsol C., *Zasada pomocniczości*, tłum. Cz. Porębski, Kraków 1995.

- Mitrus L., *Podporządkowanie pracownicze jako zmieniająca się cecha stosunku pracy* (w:) L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych: XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych, Warszawa, 26-28 maja 2011 r.*, Warszawa 2011.
- Mitrus L., *Powstanie i ewolucja prawa pracy* (w:) K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. T. I. Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Młynarska-Sobaczewska A., Radziejewicz P. (red.), *Horyzontalne oddziaływanie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2015.
- Morawska E., *Ochrona praw dziecka w świetle art. 72 Konstytucji RP. Uwagi na tle orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 4/2007.
- Musiała A., *Czy pracownik pozostaje w relacji władzy z pracodawcą?*, „Monitor Prawa Pracy”, 6/2019.
- Musiała A., *O władzy publicznoprawnej i prywatnoprawnej w stosunku pracy* (w:) *Tendencje rozwojowe indywidualnego i zbiorowego prawa pracy: księga jubileuszowa profesora Grzegorza Goździewicza*, Toruń 2017.
- Musiała A., *Polskie prawo pracy a społeczna nauka Kościoła*, Poznań 2019.
- Musiała A., *Pracodawca jako podmiot administrujący*, „Monitor Prawa Pracy”, 9/2019.
- Musiała A., *Prawo pracy: czyje? Res publica! O stosunku pracy teoretycznoprawnie*, Poznań 2020.
- Musiała A., *Prawo podmiotowe w prawie pracy - a względem "kogo"?: spór o prawny charakter prawa pracy*, Poznań 2022.
- Nakonieczna J., *Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw międzynarodowych*, Warszawa 2008.
- Nauka administracji i polskie prawo administracyjne. Wykłady Dr. Mariana Zimmermanna, cz. I*, oprac. K. Skubiszewski, Poznań 1949.
- Nerka A., *Art. 9 RODO* (w:) M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Nerka A., Sakowska-Baryła M., *Art. 6 RODO* (w:) M. Sakowska-Baryła (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Niżnik-Dobosz I., *Partycypacja jako pojęcie i instytucja demokratycznego państwa prawnego i prawa administracyjnego* (w:) B. Dolnicki (red.), *Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym*, Warszawa 2014.

- Noga O., *Ochrona dóbr osobistych pracownika*, „Przegląd Prawno-Ekonomiczny”, 4/2009, nr 9.
- Nowacki J., *Prawo publiczne – prawo prywatne*, Katowice 1992.
- Nowak A., *Pojęcie władzy ojcowskiej w rzymskim prawie klasycznym*, „Studia prawnoustrojowe”, 1/2002.
- Nowak M., *Trzy generacje praw człowieka* (w:) B. Banaszak (red.), *Prawa człowieka. Geneza, koncepcje, ochrona*, Wrocław 1993.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2013.
- Ochimowski F., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1919.
- Oleś M., *Fakultatywność działania organu administracji publicznej – wolność wyboru czy prawny obowiązek?* (w:) J. Zimmermann (red.), *Wolność w prawie administracyjnym*, Warszawa 2017.
- Oniszczyk J., *Wolności i prawa socjalne oraz orzecznictwo konstytucyjne*, Warszawa 2005.
- Opalek K., *Podstawowe prawa i obowiązki obywatelskie w Konstytucji PRL*, Warszawa 1954.
- Opalski A., *Art. 368 k.s.h.* (w:) A. Opalski (red.), *Kodeks spółek handlowych. T. IIIA, Spółka akcyjna. Komentarz. Art. 301-392*, Warszawa 2016.
- Oplustil K., *Instrumenty nadzoru korporacyjnego (corporate governance) w spółce akcyjnej. Analiza systemowa*, Warszawa 2010.
- Pabisiak A., Wojewódka M., *Informowanie pracowników i przeprowadzanie z nimi konsultacji. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Pańpuch Z., *Początki rozumienia autorytetu w starożytności*, „Człowiek w Kulturze 22”, 2011/2012.
- Pasierbek W., *Uszanowanie charakteru władzy w średniowieczu*, „Horyzonty Polityki. Vol. 10”, 33/2019.
- Pawłucki M., *Idea wspólnoty a wybrane paradygmaty naukowe i unormowania polskiego prawa pracy*, praca doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2019, niepublikowane.
- Pazdan M., *Konstytucja RP a prawo spadkowe* (w:) A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.), *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009.
- Peters B. G., *Administracja publiczna w systemie politycznym*, tłum. K. Frieske, Warszawa 1999.
- Piechowiak M., *Dobro wspólne jako fundament polskiego porządku konstytucyjnego*, Warszawa 2012.

- Piechowiak M., *Komentarz do art. 1 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. T. I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Piechowiak M., *Konstytucja wobec wykluczenia społecznego* (w:) Z. Kędzia, A. Rost (red.), *Współczesne wyzwania wobec praw człowieka w świetle polskiego prawa konstytucyjnego*, Poznań 2009.
- Piechowiak M., *Pojęcie praw człowieka* (w:) L. Wiśniewski (red.), *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997, s. 32.
- Piechowiak M., *Prawo a wolność* (w:) R. Hliwa, A. S. Schulz (red.), *Prawa człowieka - Prawa rodziny. 30 lat Poznańskiego Zakładu Instytutu Nauk Prawnych PAN*, Poznań 2003.
- Pioch J., *Władztwo korporacyjne – rozwój, modele I znaczenie* (w:) A. Herman, J. Bieliński (red.), *Zarządzanie wartością przedsiębiorstwa a struktura akcjonariatu*, Warszawa 2001.
- Pisarczyk Ł., *Art. 172 k.p.* (w:) L. Florek (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Pisarczyk Ł., *Stosunek pracy jako zobowiązanie starannego działania*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 12/2007.
- Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu. Biblia Tysiąclecia, Poznań 2014.
- Platon, *Państwo* (w:) Platon, *Państwo. Prawa (VII Ksiąg)*, tłum. W. Witwicki, Kęty 1999.
- Platon, *Polityk* (w:) Platon, *Dialogi*, t. 2, tłum. W. Witwicki, Kęty 1999.
- Platon, *Prawa*, tłum. M. Maykowska, Warszawa 1960.
- Polanowska-Sygulska B., *Koniec ery liberalizmu? Rozmowa z Johnem Grayem* (w:) B. Polanowska-Sygulska, *John Gray i krytyka liberalnego legalizmu*, Kraków 2017.
- Popiołek W., *Art. 368 k.s.h.* (w:) J. Strzępka (red.) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Popiołek W., *Art. 385 k.s.h.* (w:) J. Strzępka (red.), *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Popiołek W., *Art. 406-406² k.s.h.* (w:) J. Strzępka (red.) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Popiołek W., *Art. 416-417 k.s.h.* (w:) J. Strzępka (red.) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Popiołek W., *Art. 418 k.s.h.* (w:) J. Strzępka (red.) *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Pośpiech A., *Art. 109 k.r.o.* (w:) M. Fras, M. Habdas (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2021.

- Pośpiech A., *Art. 110 k.r.o.* (w:) M. Fras, M. Habdas, *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2021.
- Prawo administracyjne. Na podstawie wykładów Prof. B. Wasiutyńskiego*, oprac. T. Poths, Warszawa 1936.
- Pulka Z., *Władztwo administracyjne jako szczególna postać władzy państwowej*, „Acta Universitatis Wratislaviensis”, Prawo CCVI, 1313/1992.
- Rączka K., *Art. 152 k.p.* (w:) M. Gersdorf, K. Rączka, M. Raczkowski (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2013.
- Radwański Z., Olejniczak A., *Zobowiązania – część ogólna*, Warszawa 2016.
- Radzewicz P., *Administracyjnoprawne pojęcia władztwa publicznego*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 4/5/2005.
- Radzewicz P., *Decentralizacja jako pojęcie prawne*, „Kwartalnik Prawa Publicznego”, 1/2/2005.
- Raszewska-Skałeczka R., *Wybrane źródła prawa zakładowego i rola władztwa zakładowego wobec użytkownika zakładu administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji”, 3978/2020.
- Rauscher A., *Źródła idei solidarności* (w:) W. Zuziak (red.), *Działanie według wartości. Idea solidarności dzisiaj*, Kraków 2001.
- Reimers W., *Die Bedeutung der Grundrechte für das Privatrecht*, Hamburg 1958.
- Rodzyńkiewicz M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Rodzyńkiewicz M., *Kodeks spółek handlowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Roskin M. G., Cord R. L., Medeiros J. A., *Wprowadzenie do nauk politycznych*, tłum. H. Jankowska, Poznań 2001.
- Rousseau J. J., *Umowa społeczna*, tłum. A. Peretiatkiewicz, Poznań 1920.
- Rudolf S. (red.), *Nadzór właścicielski w spółkach prawa handlowego*, Warszawa 1999.
- Rustow A., *Wirtschafts als Dienerin der Menschlichkeit* (w:) A. Rustow (red.), *Rede und Antwort*, Ludwigsburg 1963.
- Safjan M., *Efekt horyzontalny praw podstawowych w prawie prywatnym: autonomia woli a zasada równego traktowania*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego”, 2/2009.
- Safjan M., *Pojęcie i funkcje zasad prawa prywatnego* (w:) M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego. T 1. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007.
- Safjan M., *Źródła prawa prywatnego* (w:) M. Safjan (red.), *System Prawa Prywatnego. T 1. Prawo cywilne – część ogólna*, Warszawa 2007.

- Sakowska-Baryła M. (red.), *Ogólne rozporządzenie o ochronie danych osobowych. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Salomonowicz S., *Rewolucja Francuska: blaski i cienie dziedzictwa*, „Przegląd historyczny”, 81/1-2/1990.
- Salwa Z., Baran K. W., Witkowski J., *Ochronna funkcja prawa pracy* (w:) K. W. Baran (red.) *System prawa pracy. T. 1. Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Salwa Z., *Ochronna funkcja prawa pracy* (w:) K. W. Baran (red.), *Zarys systemu prawa pracy*, Warszawa 2010.
- Sanetra W., *Charakter prawny stosunku pracy* (w:) K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. T. 2. Indywidualne prawo pracy. Część ogólna*, Warszawa 2017.
- Sanetra W., *Prawo pracy*, Białystok 1994.
- Sanetra W., *Ustrojowe uwarunkowania ochrony trwałości stosunku pracy* (w:) G. Goździewicz (red.) *Ochrona trwałości stosunku pracy w społecznej gospodarce rynkowej*, Warszawa 2010.
- Sarnecki P., *Art. 10 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.) *Komentarz do Konstytucji RP. T. 1*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Art. 15 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.) *Komentarz do Konstytucji RP. T. 1*, Warszawa 2016.
- Sarnecki P., *Art. 48 Konstytucji RP* (w:) L. Garlicki, M. Zubik (red.) *Komentarz do Konstytucji RP. T. 2*, Warszawa 2016.
- Sauk J., *Granice obowiązków i praw rodziców wobec dzieci i społeczeństwa*, Toruń 1967.
- Sibiga G., *Postępowanie w sprawach ochrony danych osobowych*, Warszawa 2003.
- Skąpski M., *Ochronna funkcja prawa pracy w gospodarce rynkowej*, Kraków 2006.
- Skarzyński R., *Państwo i społeczna gospodarka rynkowa. Główne idee polityczne ordoliberalizmu*, Warszawa 1994.
- Skory M., *Osobowość prawna w sferze stosunków gospodarczych – wybrane zagadnienia konstrukcyjne* (w:) M. Bernaczyk, M. Jabłoński (red.), *Osobowość prawna jako przesłanka wykonywania konstytucyjnych wolności i praw*, Wrocław 2019.
- Skrzydło-Niżnik I., *Istota i rodzaje władczych uprawnień administracji państwowej*, *Krakowskie Studia Prawnicze XX/1987*.
- Słyk J., *Art. 109 k.r.o.* (w:) K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, SIP Legalis 2020.
- Słyk J., *Art. 110 k.r.o.* (w:) K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, SIP Legalis 2020.

- Słyk J., *Art. 111 k.r.o.* (w:) K. Osajda, M. Domański, J. Słyk (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, SIP Legalis 2020.
- Smoczyński T., *Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2018.
- Smoczyński T., *Prawo rodzinne i opiekuńcze: analiza i wykładnia*, Warszawa 2001.
- Sobczyk A., Buch D., *Art. 24 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Sobczyk A., *Komentarz do ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji* (w:) A. Sobczyk, *Rady pracowników. Komentarz*, Warszawa 2007.
- Sobczyk A., Kulig K., *Art. 65 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Sobczyk A., *Państwo zakładów pracy*, Warszawa 2017.
- Sobczyk A., *Podmiotowość pracy i towarowość usług*, Kraków 2018.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom I. Teoria publicznego i prywatnego indywidualnego prawa pracy*, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *Prawo pracy w świetle Konstytucji RP. Tom II. Wybrane problemy i instytucje prawa pracy a ochrona konstytucyjnych praw i wolności człowieka*, Warszawa 2013.
- Sobczyk A., *RODO. Rozproszona władza publiczna*, Kraków 2019.
- Sobczyk A., *Wolność pracy i władza*, Warszawa 2015.
- Sobczyk A., *Zakład pracy jako zakład administracyjny: z problematyki kontroli, prawa wewnętrznego i innych zadań publicznych pracodawcy (zakładu pracy)*, Kraków 2020.
- Sobczyk A., *Zarys systemu prawa pracy. T. II. Ustrój społeczno-gospodarczy III RP i ustrojowe prawo pracy*, npubl.
- Sobolewski P., *Art. 33 k.c.* (w:) K. Osajda (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. T. I. Część ogólna, przepisy wprowadzające k.c., prawo o notariacie (art. 79-95 i 96-99)*, Warszawa 2017.
- Sobolewski P., *Art. 417 k.c.* (w:) K. Osajda (red.), *Komentarz KC, t. 2*, Warszawa 2013.
- Sójka-Zielińska K., *Drogi i bezdroża prawa. Szkice z dziejów kultury prawnej Europy*, Wrocław 2010.
- Sokołowski T., *Charakter prawny władzy rodzicielskiej*, „Ruch prawniczy, ekonomiczny i socjologiczny”, 3/1982.
- Sokołowski T., *Prawo rodzinne. Zarys wykładu*, Poznań 2013.
- Sokołowski T., *Władza rodzicielska nad dorastającym dzieckiem*, Poznań 1987.
- Sokołowski T., *Władza rodzicielska nad dorastającym dzieckiem*, Poznań 1987.

- Sołtysiński S., Opalski A., *Zaskarżanie uchwał zarządów i rad nadzorczych spółek kapitałowych*, „Przegląd Prawa Handlowego”, 11/2010.
- Sołtysiński S., *Organy spółki akcyjnej* (w:) S. Sołtysiński (red.), *System Prawa Prywatnego. T. 17B. Prawo spółek kapitałowych*, Warszawa 2010.
- Stahl M., *Dobro wspólne w prawie administracyjnym* (w:) J. Boć, A. Chajbowicz (red.), *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009.
- Stahl M., *Inne podmioty administrujące* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Stahl M., *Zagadnienia ogólne* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 6. Podmioty administrujące*, Warszawa 2011.
- Starościak J., *Stosunek administracyjnoprawny* (w:) T. Rabska, J. Łętowski (red.), *System Prawa Administracyjnego. T. 3*, Wrocław 1978.
- Stefańczyk A. P., *Pater familias*, „Człowiek w Kulturze 22”, 2011/2012.
- Stelina J., *Art. 22 k.p.* (w:) A. Sobczyk (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2015.
- Stelina J., *Charakterystyka stosunku pracy* (w:) J. Stelina (red.), *Prawo pracy*, Warszawa 2013.
- Stelina J., *Charakterystyka stosunku pracy* (w:) J. Stelina (red.), *Prawo pracy*, Warszawa 2013.
- Stępień M., *Istota władzy rodzicielskiej*, *Studenckie Prace Prawnicze, Administratywistyczne i Ekonomiczne*, 27/2019.
- Stojanowska W., *Władza rodzicielska*, Warszawa 1988.
- Strumiński P., *Wpływ wykonywania przez pracownika czynności kontrolnych i nadzorczych związanych z realizacją usług publicznych na zakres władzy pracodawcy*, praca doktorska, Uniwersytet Jagielloński, Kraków 2020, niepublikowane.
- Strzebinczyk J., *Władza rodzicielska* (w:) T. Smoczyński (red.), *System Prawa Prywatnego. T. 12. Prawo rodzinne i opiekuńcze*, Warszawa 2011.
- Świątkowski A., *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Świątkowski A., *Praca towarem?*, „Polityka Społeczna”, 4/1992.
- Święcicki M., *Prawo Pracy*, Warszawa 1969.
- Święcicki M., *Prawo pracy*, Warszawa, 1968.
- Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 2000.
- Szafarz R., *Skuteczność norm prawa międzynarodowego w prawie wewnętrznym w świetle nowej Konstytucji*, „Państwo i Prawo”, 1/1998.
- Szahaj A., Jakubowski M. N., *Filozofia polityki*, Warszawa 2006.

- Szahaj A., *Jednostka czy wspólnota? Spór liberalistów z komunitarystami a „sprawa polska”*, Warszawa 2000.
- Szarfenberg R., *Teoria i logika systemu transferów społecznych*, „Polityka Społeczna”, 5-6/2008.
- Szczurowski T., *Wadliwość uchwał rady nadzorczej spółki kapitałowej*, „Monitor Prawniczy”, 19/2008.
- Szewczak M., *Władztwo administracyjne* (w:) I. Wieczorek, J. Szymanek, *Słownik pojęć w administracji publicznej*, Łódź 2018.
- Szewczyk H., *Obowiązek współdziałania stron w wykonywaniu zobowiązań oraz obowiązek lojalności stron jako składniki zobowiązaniowych stosunków pracy*, „Monitor Prawa Pracy”, 4/2013.
- Szewczyk H., *Ochrona dóbr osobistych w zatrudnieniu*, Warszawa 2007.
- Szewczyk M., *Nadzór w materialnym prawie administracyjnym. Administracja wobec wolności i innych praw podmiotowych jednostki*, Poznań 1995.
- Sztompka P., *Socjologia. Wykłady o społeczeństwie*, Kraków 2021.
- Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1976.
- Szubert W., *Zarys prawa pracy*, Warszawa 1980.
- Szułdrzyński M., *Władza – odwieczna słabość Polaków* (w:) J. Kloczkowski (red.), *Władza w polskiej tradycji politycznej. Idee i praktyka*, Kraków 2010.
- Szwaja J., *Art. 425 k.s.h.* (w:) S. Sołtysiński, *Kodeks spółek handlowych. Komentarz. T. III*, Warszawa 2003.
- Szymański Ł., *Desakralizacja myśli politycznej w czasach nowożytnych*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska Lublin – Polonia. Sectio G”, 2018/Vol. LXV,2.
- Tokarczyk R., *Filozofia prawa*, Warszawa 2009.
- Tokarczyk R., *Hobbes*, Warszawa 1987.
- Tokarczyk R., *Modelowanie problematyki umowy społecznej*, „Przegląd Filozoficzny - Nowa Seria”, 1/1992.
- Tomaszewska M., *Art. 22 k.p.* (w:) K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Tomaszewska M., *Art. 22 k.p.* (w:) K.W. Baran (red.), *Kodeks pracy. Komentarz*, Warszawa 2018.
- Tricker B., *2020 Vision on Corporate Structures in 21st Century*, „Corporate Governance” 2000, Vol. 8, No. 1.
- Tricker B., *Corporate Governance. Principles, Policies, and Practices*, Oxford 2009.

- Trybulska-Skoczelas E., *Art. 109 k.r.o.* (w:) J. Wierciński (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Trybulska-Skoczelas E., *Art. 110 k.r.o.* (w:) J. Wierciński (red.), *Kodeks rodzinny i opiekuńczy. Komentarz*, Warszawa 2014.
- Tuleja P., *Art. 4 Konstytucji RP* (w:) P. Tuleja (red.), *Konstytucja RP. Komentarz*, SIP LEX 2021.
- U. Torbus, *Podporządkowanie pracownika pracodawcy jako cecha stosunku pracy* (w:) L. Florek, Ł. Pisarczyk (red.), *Współczesne problemy prawa pracy i ubezpieczeń społecznych: XVIII Zjazd Katedr i Zakładów Prawa Pracy i Ubezpieczeń Społecznych. Warszawa, 26-28 maja 2011 r.*, Warszawa 2011.
- Unterschütz J., *Prawo pracy. Zarys instytucji*, Gdynia 2011.
- Ura E., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
- Walaszek B., *Zarys prawa rodzinnego i opiekuńczego*, Warszawa 1971.
- Warren S., Brandeis L., *The Right to Privacy*, „Harvard Law Review”, 4/1890.
- Wawrzyniak B., *Nadzór korporacyjny: Perspektywy badań*, „Organizacja i Kierowanie” 2/2000.
- Weber M., *Racjonalność, władza, odczarowanie*, Poznań 2011.
- Węgrzynowski Ł., *Ustawa o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników. Komentarz*, SIP LEX.
- Wheeler D., Sillanpaa M., *The Stakeholder Corporation. A blueprint for maximizing stakeholder value*, Pitman Publishing 1997.
- Wielomski A., *Konserwatyzm między Atenami a Jerozolimą. Szkice postaweroistyczne*, Warszawa 2009.
- Wild M., *Art. 47 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Wild M., *Art. 51 Konstytucji RP* (w:) M. Safjan, L. Bosek (red.), *Konstytucja RP. Tom I. Komentarz do art. 1–86*, Warszawa 2016.
- Wilk J., *Fundamentalne wartości Europy a aksjologia Unii Europejskiej* (w:) J. Wilk, B. Walczak, *Elementy aksjologii Unii Europejskiej*, Kraków 2009.
- Winczorek P., *Nauka o państwie*, Warszawa 2005.
- Winniczuk L., *Ludzie, zwyczaje i obyczaje starożytnej Grecji i Rzymu. T. 1*, Warszawa 1983.
- Wiśniewski L., *Podstawowe prawa jednostki i ich sądowa ochrona*, Warszawa 1997.

- Wiśniewski L., *Zakres ochrony prawnej wolności człowieka i warunki jej dopuszczalnych ograniczeń w praktyce* (w:) L. Wiśniewski (red.), *Wolności i prawa jednostki oraz ich gwarancje w praktyce*, Warszawa 2006.
- Włodyka S., *Komercjalizacja i prywatyzacja* (w:) S. Włodyka (red.), *System prawa handlowego. T. 2. Prawo spółek handlowych*, Warszawa 2012.
- Włodyka T., *Ordoliberalizm* (w:) T. Włodyka, M. Smaga (red.), *Instytucje gospodarki rynkowej*, Warszawa 2015.
- Wojewódka M., Pabisiak A., Art. 8 (w:) J. Wratny (red.), *Ustawa o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji – komentarz*(w:) J. Wratny, K. Walczak, *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w konstytucji RP*, Kraków 1999.
- Wojtyczek K., *Horyzontalny wymiar praw człowieka zagwarantowanych w Konstytucji RP*, „Kwartalnik Prawa Prywatnego” 2/1999.
- Wolniak R., *Dystans wobec władzy według typologii Hofstede’a a implementacja koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu w organizacjach*, „Zeszyty naukowe Politechniki Śląskiej”, seria: Organizacja i zarządzanie, z. 82.
- Wołpiuk W. J., *Culture and Authority*, „Krytyka prawa, t. 11”, 1/2019.
- Wolter A., Ignatowicz J., Stefaniuk K., *Prawo cywilne – zarys części ogólnej*, Warszawa 2001.
- Wratny J., Kotowska D., Szczot J., *Nowy kodeks pracy*, Warszawa 1996.
- Wratny J., *Przemiany stosunku pracy w III RP*, „Praca i Zabezpieczenie Społeczne”, 5/2012.
- Wróbel A., *Prawo podmiotowe publiczne* (w:) R. Hauser, A. Wróbel, Z. Niewiadomski (red.), *System prawa administracyjnego. T. 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2015.
- Wroczyński K., *Autorytet* (w:) A. Maryniarczyk, et al. (red.), *Powszechna Encyklopedia Filozofii T.1*, Lublin 2000.
- Wronkowska S., Ziemiński Z., *Zarys teorii prawa*, Poznań 2001.
- Wujczyk M., *Komentarz do ustawy o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji* (w:) K. W. Baran (red.), *Zbiorowe prawo pracy. Komentarz*, Warszawa 2016.
- Wujczyk M., *Prawo pracownika do ochrony prywatności*, Warszawa 2012.
- Wyka T., *Miejsce prawa pracy w systemie prawa* (w:) K. W. Baran (red.), *System prawa pracy. T. 1. Część ogólna*, Warszawa 2017.

- Z. Ziemiński, *Wartości konstytucyjne: zarys problematyki*, Warszawa 1993.
- Zaradkiewicz K., *Instytucjonalizacja wolności majątkowej. Koncepcja prawa podstawowego własności i jej urzeczywistnienie w prawie prywatnym*, Warszawa 2012.
- Zbiegień-Maciąg L., *Etyka w zarządzaniu*, Warszawa 1991.
- Zdyb M., *Służba publiczna* (w:) S. Fundowicz, F. Rymarz, A. Gomułowicz (red.), *Prawość i godność. Księga pamiątkowa w 70. rocznicę urodzin Profesora Wojciecha Łączkowskiego*, Lublin 2003.
- Zieliński T., *Prawo do pracy –problem konstytucyjny*, „Państwo i Prawo” 1/2003.
- Zieliński T., *Prawo pracy. Zarys systemu. Cz. 1. Część ogólna*, Warszawa-Kraków 1986.
- Ziemiński Z., *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980.
- Ziemiński Z., *Teoria prawa*, Warszawa-Poznań 1978.
- Zimmermann J., *Aksjomaty prawa administracyjnego*, Warszawa 2013.
- Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2020.
- Ziółkowski M., *Bezpośredni horyzontalny skutek norm konstytucyjnych (analiza krytyczna)* (w:) Młynarska-Sobaczewska A., Radziejewicz P. (red.), *Horyzontalne oddziaływanie konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności*, Warszawa 2015.
- Zmierczak M., *Koncepcja państwa prawnego jako ograniczenie władzy narodu* (w:) J. Kowalski (red.), *Państwo prawa. Demokratyczne państwo prawne*, Warszawa 2008.

Źródła internetowe

- Chabasiński R., *W Norwegii urzędnicy zabrali Polce dziecko, bo zobaczyli na stole szampana. Czy mogą teraz odpowiadać przed polskim sądem?*: <https://bezprawnik.pl/przed-polskim-sadem-barnevernet-norwegia/> (dostęp: 1 maja 2022 r.).
- Czyżewski D., *Na Wall Street będzie handel... wodą. Giełdowy greenwashing czy realna troska o planetę? Komentarz*, <https://energetyka24.com/klimat/na-wall-street-bedzie-handel-woda-gieldowy-greenwashing-czy-realna-troska-o-planete-komentarz> (dostęp: 8 maja 2022 r.).
- Delsol C., *Koniec chrześcijańskiego świata*, wykład wygłoszony 15 kwietnia 2021 r. w ramach „Wykładów Janopawłowych”, organizowanych przez Instytut Kultury Św. Jana Pawła II na Angelicum, tłum. M. Szczurowski, „Teologia Polityczna”; dostęp online: <https://teologiapolityczna.pl/koniec-chrzescijanskiego-swiata-chrzescijanstwa-wyklad-prof-chantal-delsol> (dostęp: 22 kwietnia 2022 r.).

Firmy, które najbardziej trują świat, <https://energia.rp.pl/energetyka/art2583511-firmy-ktore-najbardziej-truja-swiat> (dostęp: 8 maja 2022 r.).

Gałązkiewicz K., *Barnevernet. Kiedy nadopiekuńczość doprowadza do tragedii. Wywiad z Dorotą Korzeniecką, która opowiada o swoich doświadczeniach z BV*: <https://parenting.pl/barnevernet-kiedy-nadopiekunczosc-doprowadza-do-tragedii-wywiad-z-dorota-korzeniecka-ktora-opowiada-o-swoich-doswiadczeniach-z-bv> (dostęp: 1 maja 2022 r.).

<https://www.parp.gov.pl/csr> (dostęp: 8 maja 2022 r.).

Informacje na stronie Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej: <https://www.gov.pl/web/rodzina/prawa-czlowieka> (dostęp: 24 kwietnia 2022 r.).

Kompendium Nauki Społecznej Kościoła, Kielce 2005; dostęp online: https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/justpeace/documents/rc_pc_justpeace_doc_20060526_compendio-dott-soc_pl.html (dostęp: 22 kwietnia 2022 r.).

Olender A., *"Ten kraj jest trochę jak Big Brother". Polki żyjące w Norwegii opowiadają, dlaczego tam nic nie da się ukryć*: <https://natemat.pl/264009,czy-barnevernet-naprawde-odbiera-dzieci-odpowiadaja-polki-z-norwegii> (dostęp: 1 maja 2022 r.).

Podsumowanie debaty z 15 kwietnia 2019 r. zorganizowanej przez miesięcznik Państwo i Prawo; dostęp online: <https://www.prawo.pl/prawnicy-sady/demokracja-nieliberalna-spor-o-pojecie-demokracji-debata-panstwa,401933.html> (dostęp: 22 kwietnia 2022 r.).

Słownik Języka Polskiego PWN, *Rządzenie*; dostęp online: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/rz%C4%85dzenie.html> (dostęp: 21 kwietnia 2022 r.).

Słownik Języka Polskiego PWN, *Władza*; dostęp online: <https://sjp.pwn.pl/szukaj/w%C5%82adza.html> (dostęp: 21 kwietnia 2022 r.).

Słownik języków obcych TRANSLATICA PWN, *Corporate*; <https://translatica.pl/szukaj/corporate.html> (dostęp: 8 maja 2022 r.).

Słownik języków obcych TRANSLATICA PWN, *Governance*; <https://translatica.pl/szukaj/governance.html> (dostęp: 8 maja 2022 r.).

Słownik języków obcych TRANSLATICA PWN, *Necessary*; dostęp online: <https://translatica.pl/haslo/po-polsku/necessary;4580297.html> (dostęp: 5 maja 2022 r.).

Słownik języków obcych TRANSLATICA PWN, *Niezbędny*; <https://translatica.pl/szukaj/po-angielsku/niezb%C4%99dny.html> (dostęp: 5 maja 2022 r.).

Thatcher M., cytaty; dostęp online: https://pl.wikiquote.org/wiki/Margaret_Thatcher (dostęp: 22 kwietnia 2022 r.).

Zdanowicz K., „Zabrany rodzicom chłopiec nie jadł. Stracił osiem kilo”. Kiedy państwo zastępuje rodzinę: <https://tvn24.pl/magazyn-tvn24/zabrany-rodzicom-chlopiec-nie-jadl-stracil-osiem-kilo-kiedy-panstwo-zastepuje-rodzine,204,3552> (dostęp: 1 maja 2022 r.).

Akty prawne

Deklaracja Filadelfijska z dnia 10 maja 1944 r. przyjęta podczas dwudziestej szóstej sesji Konferencji Ogólnej Międzynarodowej Organizacji Pracy, załącznik do Konstytucji MOP.

Deklaracja Praw Człowieka i Obywatela z 26 sierpnia 1789 r.; dostęp online: <http://libr.sejm.gov.pl/tek01/txt/konst/francja-18.html> (dostęp: 22 kwietnia 2022 r.).

Deklaracja Roku I (Konstytucja jakobińska) z 24 czerwca 1793 r.; dostęp online: <https://bibliotekacyfrowa.pl/dlibra/publication/64110/edition/64193/content> (dostęp: 22 kwietnia 2022 r.).

Dyrektywa 2002/14/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 marca 2002 r. ustanawiająca ogólne ramowe warunki informowania i przeprowadzania konsultacji z pracownikami we Wspólnocie Europejskiej (Dz.Urz.UE.L Nr 80, str. 29).

Dyrektywa 2009/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 maja 2009 r. w sprawie ustanowienia Europejskiej Rady Zakładowej lub trybu informowania pracowników i konsultowania się z nimi w przedsiębiorstwach lub w grupach przedsiębiorstw o Zasięgu wspólnotowym (wersja przekształcona) (Dz.Urz.UE.L Nr 122, str. 28).

Kodeks cywilny z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1740).

Kodeks karny z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2345).

Kodeks postępowania administracyjnego z dnia 14 czerwca 1960 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 735).

Kodeks postępowania cywilnego z dnia 17 listopada 1964 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 1805).

Kodeks postępowania karnego z dnia 6 czerwca 1997 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 534).

Kodeks pracy z dnia 26 czerwca 1974 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1320).

Kodeks rodzinny i opiekuńczy z dnia 25 lutego 1964 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1359).

Kodeks spółek handlowych z dnia 15 września 2000 r. (Dz.U. z 2020 r. poz. 1526).

Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z dnia 22 lipca 1952 r. (Dz.U. Nr 7, poz. 36).

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).

Prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 2351).

Prawo przedsiębiorców z dnia 6 marca 2018 r. (Dz.U. z 2021 r. poz. 162).

Rozporządzenie Krajowej Rady Ministrów z dnia 1 sierpnia 1944 r. o radach zakładowych (Dz.U.R.P. cz. III Nr. 1, poz. T).

Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 marca 2018 r. w sprawie informacji bieżących i okresowych przekazywanych przez emitentów papierów wartościowych oraz warunków uznawania za równoważne informacji wymaganych przepisami prawa państwa niebędącego państwem członkowskim (Dz.U. z 2018 r. poz. 757).

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679 z dnia 27 Kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia Dyrektywy 95/46/We (Ogólne Rozporządzenie o Ochronie Danych) (Dz.Urz.UE.L Nr 119, str. 1).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. Nr 109, poz. 704).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 września 1997 r. w sprawie służby bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz.U. Nr 109, poz. 704).

Ustawa e z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2017 r. poz. 1897).

Ustawa Konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. 1935 nr 30 poz. 227).

Ustawa z dnia 10 maja 2018 r. o ochronie danych osobowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1781).

Ustawa z dnia 11 marca 2022 r. o obronie Ojczyzny (Dz.U. z 2022 r. poz. 655).

Ustawa z dnia 12 października 1990 r. o Straży Granicznej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1486).

Ustawa z dnia 13 kwietnia 2007 r. o Państwowej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2019 r. poz. 1251).

Ustawa z dnia 14 sierpnia 2020 r. o świadczeniu pieniężnym przysługującym osobom zesłanym lub deportowanym przez władze Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich (Dz.U. z 2021 r. poz. 2029).

Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (Dz.U. z 2022 r. poz. 633).

Ustawa z dnia 17 lutego 1922 r. o organizacji władz dyscyplinarnych i postępowaniu dyscyplinarnem przeciwko funkcjonariuszom państwowym (Dz.U. Nr 21, poz. 165).

Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1818).

Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Katolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r., poz. 44).

Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Starokatolickiego Mariawitów w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r., poz. 14).

Ustawa z dnia 20 lutego 1997 r. o stosunku Państwa do Kościoła Zielonoświątkowego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2015 r., poz. 13).

Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Karaimskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 241, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 kwietnia 1936 r. o stosunku Państwa do Muzułmańskiego Związku Religijnego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 30, poz. 240, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o rozwiązywaniu sporów zbiorowych (Dz.U. z 2020 r. poz. 123).

Ustawa z dnia 23 maja 1991 r. o związkach zawodowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 263).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1983 r. o Społecznej Inspekcji Pracy (Dz.U. z 2015 r. poz. 567).

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048).

Ustawa z dnia 24 maja 2002 r. o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego oraz Agencji Wywiadu (Dz.U. z 2022 r. poz. 557).

Ustawa z dnia 25 czerwca 2010 r. o sporcie (Dz.U. z 2020 r. poz. 1133).

Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 1317).

Ustawa z dnia 25 września 1981 r. o samorządzie załogi przedsiębiorstwa państwowego (Dz.U. z 2015 r. poz. 1543).

Ustawa z dnia 26 marca 1982 r. o Trybunale Stanu (Dz.U. z 2022 r. poz. 762).

Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. z 2021 r. poz. 1119).

Ustawa z dnia 27 czerwca 1997 r. o partiach politycznych (Dz.U. z 2022 r. poz. 372).

Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz.U. z 2021 r. poz. 217).

Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Adwentystów Dnia Siódmego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1889).

Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Ewangelicko-Methodystycznego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1712).

Ustawa z dnia 30 czerwca 1995 r. o stosunku Państwa do Kościoła Polskokatolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2014 r., poz. 1599).

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1996 r. o komercjalizacji i niektórych uprawnieniach pracowników (Dz.U.2022.318).

Ustawa z dnia 4 lipca 1991 r. o stosunku Państwa do Polskiego Autokefalicznego Kościoła Prawosławnego (Dz. U. z 2014 r., poz. 1726).

Ustawa z dnia 4 marca 1994 r. o zakładowym funduszu świadczeń socjalnych (Dz.U. z 2022 r. poz. 923).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (Dz.U. z 2022 r. poz. 528).

Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (Dz.U. z 2022 r. poz. 547).

Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (Dz.U. z 2021 r. poz. 790).

Ustawa z dnia 5 kwietnia 2002 r. o Europejskich Radach Zakładowych (Dz.U. z 2019 r. poz. 1832).

Ustawa z dnia 6 kwietnia 1990 r. o Policji (Dz.U. z 2021 r. poz. 1882).

Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej (Dz.U. z 2020 r. poz. 2176).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 1989 r. prawo o stowarzyszeniach (Dz.U. z 2020 r. poz. 2261).

Ustawa z dnia 7 kwietnia 2006 r. o informowaniu pracowników i przeprowadzaniu z nimi konsultacji (Dz.U. Nr 79, poz. 550).

Ustawa z dnia 8 grudnia 2017 r. o Służbie Ochrony Państwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 575).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz.U. z 2022 r. poz. 559).

Ustawa z dnia 9 czerwca 2006 r. o służbie funkcjonariuszy Służby Kontrwywiadu Wojskowego oraz Służby Wywiadu Wojskowego (Dz.U. z 2021 r. poz. 1362).

Ustawa z dnia 9 kwietnia 2010 r. o Służbie Więziennej (Dz.U. z 2021 r. poz. 1064).

Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. o stosunku państwa do Kościoła Katolickiego w Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 29, poz. 154).

Orzecznictwo

Orzeczenie TK z 21 listopada 1994 r., sygn. akt K 6/94.

Orzeczenie TK z dnia 24 czerwca 1997 r., sygn. akt K 21/96.

Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 r., sygn. akt K 11/94.

Postanowienie SN z 13 września 2000 r., sygn. akt II CKN 1141/00.

Postanowienie SN z 28 kwietnia 2000 r., sygn. akt II CKN 452/00.

Postanowienie SN z 7 czerwca 1967 r., sygn. akt III CR 84/67.

Postanowienie SN z dnia 10 maja 2000 r., sygn. akt III CKN 845/00.

Postanowienie SN z dnia 29 października 1999 r., sygn. akt I CKN 884/99.

Uchwała SN z 9 czerwca 1976 r., sygn. akt III CZP 46/75.

Wyrok SA w Krakowie z dnia 20 grudnia 2012 r., sygn. akt I ACa 1246/12.

Wyrok SN z dnia 11 lutego 2015 r., sygn. akt I CSK 868/14.

Wyrok SN z dnia 16 maja 2000 r., sygn. akt IV CKN 1088/00.

Wyrok SN z dnia 18 lutego 2010 r., sygn. akt II CSK 449/09.

Wyrok SN z dnia 20 stycznia 2009 r., sygn. akt II CSK 419/08.
Wyrok SN z dnia 22 grudnia 1998 r., sygn. akt I PKN 517/98.
Wyrok SN z dnia 3 czerwca 1998 r., sygn. akt I PKN 170/98.
Wyrok SN z dnia 5 marca 1999 r., sygn. akt I PKN 617/98.
Wyrok SN z dnia 6 października 2005 r., sygn. akt II PK 72/05.
Wyrok SN z dnia 7 kwietnia 1999 r., sygn. akt I PKN 642/98.
Wyrok TK z 11 października 2011 r., sygn. akt K 16/10.
Wyrok TK z 12 kwietnia 2011 r., sygn. akt SK 62/08.
Wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 5/12.
Wyrok TK z 21 stycznia 2014 r., sygn. akt SK 5/12.
Wyrok TK z 28 kwietnia 2003 r., sygn. akt K 18/02.
Wyrok TK z dnia 11 kwietnia 2000 r., sygn. akt K 15/98.
Wyrok TK z dnia 11 maja 2005 r., sygn. akt K 18/04.
Wyrok TK z dnia 13 grudnia 2011 r., sygn. akt K 33/08.
Wyrok TK z dnia 15 lipca 2009 r., sygn. akt K 64/07.
Wyrok TK z dnia 16 listopada 2011 r., sygn. akt SK 45/09.
Wyrok TK z dnia 17 czerwca 2008 r., sygn. akt K 8/04.
Wyrok TK z dnia 19 maja 1998 r., sygn. akt U 5/97.
Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.
Wyrok TK z dnia 20 listopada 2002 r., sygn. akt K 41/02.
Wyrok TK z dnia 22 lipca 2014 r., sygn. akt K 25/13.
Wyrok TK z dnia 23 czerwca 1999 r., sygn. akt K 30/98.
Wyrok TK z dnia 24 stycznia 2001 r., sygn. akt SK 30/99.
Wyrok TK z dnia 26 kwietnia 1999 r., sygn. akt K 33/98.
Wyrok TK z dnia 12 grudnia 2005 r., sygn. akt K 32/04.
Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 16 kwietnia 2013 r., sygn. akt IV SA/GL 226/13.
Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 września 2020 r., sygn. akt II SA/Wa 2227/19.

ABSTRAKT

Dysertacja skupia się na zbadaniu natury władzy wykonywanej przez podmioty typowo zaliczane do grona podmiotów prywatnych. W ramach tej grupy szczegółowemu badaniu poddałam władzę rodzicielską wykonywaną przez rodziców wobec niepełnoletniego dziecka, władzę administratora danych osobowych wobec osoby, której dane dotyczą, władzę wykonywaną w ramach stosunku pracy, a także władzę korporacyjną, przy czym w ramach badania tej ostatniej kategorii posłużyłam się modelowo przykładem spółki akcyjnej i jej organów.

Przystępując do badania, jako hipotezę założyłam, że wszelka władza w znaczeniu prawnym pochodzi z jednego źródła, usytuowanego poza systemem norm prawnych, a źródłem tym jest Naród, o którym mowa w Konstytucji RP. Badania przeprowadzone na gruncie społeczno-kulturowym wskazały na słuszność takiej hipotezy w kontekście wielowiekowej tradycji europejskiej, a analiza dogmatycznoprawna na gruncie przepisów Konstytucji RP ostatecznie potwierdziła słuszność tej tezy.

Biorąc pod uwagę jednolite, publiczne pochodzenie wszelkiej władzy w prawie, a także fakt, że władza wykonywana jest w relacjach wertykalnych, charakterystycznych dla prawa publicznego, założyłam także, że wszelka władza wynikająca z prawa ma charakter publiczny. Teza ta została potwierdzona na etapie analizy wykonywania władzy przez wyróżnione przeze mnie kategorie podmiotów „prywatnych”.

Weryfikacja statusu wyróżnionych kategorii podmiotów wykonujących władzę została dokonana przy wykorzystaniu opracowanego w doktrynie prawa administracyjnego testu organu administrującego. Analiza ta pozwoliła na wykazanie, że wszystkie te podmioty dokonują aktów o charakterze władczym, a ich działanie służyć ma realizacji nałożonych na te podmioty zadań publicznych. Posłużenie się testem organu administrującego pozwoliło jednocześnie na wyróżnienie dwóch zasadniczych tych grup podmiotów.

Pierwsza z tych kategorii, do której można zaliczyć administratorów danych osobowych, a także organy zakładu pracy, wypełnia wszystkie przesłanki testu organu administrującego. Oznacza to, że podmiotom tym przysługuje władztwo administracyjne sprowadzające się do wykonywania władzy publicznej. Co więcej, podmioty wykonujące owo władztwo administracyjne, jako organy administrujące, należy zaliczyć do podmiotów

administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Wykonując władztwo, administrator danych osobowych i organy zakładu pracy nie są więc podmiotami prywatnymi, a ich działalność należy postrzegać w kategorii działań organów publicznych.

Do drugiej kategorii należy zaliczyć rodziców wykonujących władzę rodzicielską nad małoletnim dzieckiem, a także organy spółek akcyjnych (które posłużyły modelowo do badania zagadnienia władzy korporacyjnej). Jak wskazano powyżej, akty tych podmiotów mają charakter władczy i są wykonywane z uwagi na zadania publiczne, jednak ich działania nie podlegają nadzorowi ze strony organów administracji, co przesądziło o niemożliwości zaliczenia ich do grona organów administrujących. Całokształt analizy przemawia jednak za stwierdzeniem, że organy te wykonują władztwo publiczne, działając w tym zakresie jako organy publicznej, jednak nieadministrujące. Wyżej wskazane wnioski prowadzą również do przekonania, że nawet podmioty powstałe i zaliczane typowo do grona prywatnych, w zakresie wykonywania władzy publicznej, występują jako organy publiczne.

Przyjęte na gruncie rozprawy tezy o publicznym charakterze władzy i wykonujących ją podmiotów są niezwykle korzystne z perspektywy osób poddanych tej władzy. Perspektywa publiczna akcentuje bowiem prawa i wolności osób, a także przysługujące im publiczne prawa podmiotowe. Osoba poddana władzy jest chroniona przed nadmierną ingerencją ze strony organów publicznych przez przepisy rangi konstytucyjnej. Jednocześnie organ wykonujący władzę jest w relacji z osobą podporządkowaną stroną związaną obowiązkiem zagwarantowania praw i wolności tej osoby, a także stroną, na którą nakłada się obowiązek realizacji zadań publicznych dążących do urzeczywistnienia dobra wspólnego. Podjęta na gruncie dysertacji analiza publicznoprawna otwiera więc całkiem nową, wartościową perspektywę badawczą.

ABSTRACT

The dissertation focuses on examining the nature of authority exercised by entities typically classified as private entities. Within this group I carried out a detailed examination of: parental authority exercised by parents towards a minor child, the authority of a personal data controller towards a data subject, the authority in employment relationship, as well as corporate authority, whilst for the latter category, I used the example of a joint-stock company and its bodies as a model for analysis.

Commencing the study, I hypothetically assumed that all authority in the legal sense comes from a single source, located outside the system of legal norms, and this source is the Nation referred to in the Constitution of the Republic of Poland. The research conducted on social and cultural grounds proved the validity of such a hypothesis in the context of the centuries-old European tradition, and the dogmatic-legal analysis on the grounds of the provisions of the Constitution of the Republic of Poland has finally confirmed the validity of the above thesis.

Given the uniform and public origin of all power in law, and the fact that authority is exercised in vertical relations, characteristic of public law, I also assumed that all authority in the law is public in nature. This thesis was confirmed at the stage of analysing the exercise of authority by the abovementioned categories of 'private' entities.

The verification of the status of the distinguished categories of entities exercising authority was carried out with the use of the test of an administering body developed in the doctrine of administrative law. This analysis made it possible to prove that all of these entities perform acts of imperious nature, and that their actions serve to perform the public tasks imposed on these entities. At the same time, the use of the test of an administering body allowed to distinguish two main groups of these entities.

The first of the two groups, which includes personal data controllers as well as work establishment bodies, fulfils all the prerequisites of the test of an administering body. This means that the abovementioned entities enjoy administrative authority amounting to the exercise of public authority. What is more, the entities exercising this administrative authority, as administering bodies, should be qualified as public administration entities in the functional sense. In exercising this authority, the controller of personal data and the bodies of

the work establishment are therefore not private entities and their activities should be seen in the category of activities of public bodies.

The second group includes parents exercising parental authority over a minor child, as well as joint-stock company bodies (which served as a model for examining the issue of corporate authority). As indicated above, the acts of these entities are of imperious nature and are performed in view of public tasks, but their actions are not subject to supervision by the administrative authorities, which determined the impossibility of classifying them as administering bodies. However, the whole analysis supports the statement that these bodies as well exercise public authority, acting as public bodies in this respect, but not as administering bodies. The above-mentioned conclusions also lead to the conviction that even entities established and classified typically as private, in the exercise of public authority, act as public bodies.

The thesis on the public character of authority and the entities exercising it, as adopted on the grounds of the dissertation, is extremely beneficial from the perspective of the persons subjected to this authority. The public perspective emphasises the rights and freedoms of persons, as well as the public subjective rights to which they are entitled. A person subject to authority is protected against excessive interference of public authorities by provisions of constitutional rank. At the same time, the body exercising authority is, in its relations with the subordinated person, a party bound by the obligation to guarantee the rights and freedoms of that person, as well as a party obliged to carry out public tasks aimed at realising the common good. Thus the public law analysis undertaken in the dissertation opens up a completely new and valuable research perspective.