

WSPÓŁCZESNY INTERWENCJONIZM

Cezary Kosikowski



Wolters Kluwer

WSPÓŁCZESNY INTERWENCJONIZM

Cezary Kosikowski

Zamów książkę w księgarni internetowej

proinfo.pl
księgarnia internetowa

Stan prawny na 1 lipca 2018 r.

Recenzent

Prof. dr hab. Jan Głuchowski

Wydawca

Małgorzata Stańczak

Redaktor prowadzący

Joanna Ołówek

Opracowanie redakcyjne

Violet Design Wioletta Kowalska

Łamanie

Wolters Kluwer Polska

.....
Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących
im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej
w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło.
A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.
.....

prawolubni


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by

Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2018

ISBN 978-83-8124-895-2

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl

księgarnia internetowa www.profinfo.pl

SPIS TREŚCI

| | |
|---------------------|----|
| Wykaz skrótów | 11 |
|---------------------|----|

| | |
|-------------|----|
| Wstęp | 15 |
|-------------|----|

Część I

DROGA DO WSPÓŁCZESNEGO INTERWENCJONIZMU I JEGO CECHY

Rozdział I

| | |
|---|-----------|
| Powstanie i rozwój interwencjonizmu | 35 |
| 1. Uwagi wstępne | 35 |
| 2. Interwencjonizm do połowy XIX w..... | 35 |
| 3. Interwencjonizm do I połowy XX w..... | 39 |
| 4. Interwencjonizm od II połowy XX w. | 44 |
| 4.1. Interwencjonizm w podzielonym politycznie świecie ... | 44 |
| 4.2. Zarządzanie gospodarką narodową w socjalizmie jako nowa formuła interwencjonizmu państwowego... | 45 |
| 4.3. Powstanie interwencjonizmu międzynarodowego | 47 |
| 4.4. Interwencjonizm integracyjny na świecie i w Europie (interwencjonizm unijny)..... | 56 |
| 4.5. Interwencjonizm w obliczu wydarzeń istotnych globalnie..... | 66 |

Rozdział II

| | |
|--|-----------|
| Podstawy doktrynalne interwencjonizmu | 71 |
|--|-----------|

Część II

KONSTRUKCJA WSPÓŁCZESNEGO INTERWENCJONIZMU

Rozdział III

| | |
|--|-----------|
| Formuła współczesnego interwencjonizmu..... | 95 |
| 1. Przyczyny i cele współczesnego interwencjonizmu | 95 |
| 2. Formy realizacji współczesnego interwencjonizmu..... | 100 |
| 3. Instrumentarium współczesnego interwencjonizmu | 104 |

Rozdział IV

| | |
|---|------------|
| Podstawy prawne interwencjonizmu oraz problemy ich tworzenia i kontroli..... | 121 |
| 1. Prawo interwencjonizmu..... | 121 |
| 2. Międzynarodowe prawo interwencjonizmu..... | 125 |
| 2.1. Zakres i źródła | 125 |
| 2.2. Problemy tworzenia i kontroli..... | 133 |
| 3. Unijne prawo interwencjonizmu..... | 135 |
| 3.1. Zakres i źródła | 135 |
| 3.2. Problemy tworzenia i kontroli..... | 141 |
| 4. Krajowe prawo interwencjonizmu (na przykładzie Polski) | 150 |
| 4.1. Zakres i źródła | 150 |
| 4.2. Problemy tworzenia i kontroli..... | 158 |

Rozdział V

| | |
|---|------------|
| Institucjonalizacja organizacyjna interwencjonizmu | 163 |
| 1. Zasady ogólne organizacji wykonywania interwencjonizmu..... | 163 |
| 2. Katalog organów i instytucji realizujących cele interwencjonizmu oraz ich charakter prawny | 169 |
| 3. Problem specjalizacji, współdziałania i koordynacji wykonywania interwencjonizmu przez organy i instytucje działające na różnych poziomach interwencjonizmu..... | 181 |

Część III

FUNKCJE WSPÓŁCZESNEGO INTERWENCJONIZMU I FORMY JEGO REALIZACJI

Rozdział VI

Tworzenie strategii rozwoju (polityki gospodarczej)

| | |
|--|-----|
| jako forma realizacji interwencjonizmu..... | 191 |
| 1. Istota i podstawy tworzenia strategii rozwoju (polityki gospodarczej)..... | 191 |
| 2. Tworzenie polityki gospodarczej na szczeblu organizacji międzynarodowych..... | 199 |
| 3. Tworzenie polityki gospodarczej w Unii Europejskiej..... | 201 |
| 4. Tworzenie polityki rozwoju w Polsce po 1989 r. | 212 |

Rozdział VII

Programowanie gospodarcze i wieloletnie planowanie

| | |
|---|-----|
| finansowe jako formy interwencjonizmu w gospodarce | 223 |
| 1. Od planowania do programowania gospodarczego..... | 223 |
| 2. Programowanie gospodarcze i wieloletnie planowanie finansowe w Unii Europejskiej | 229 |
| 3. Programowanie gospodarcze i wieloletnie planowanie finansowe w Polsce po 1989 r..... | 238 |

Rozdział VIII

Wsparcie finansowe gospodarki i przedsiębiorców

| | |
|--|-----|
| jako formy realizacji interwencjonizmu..... | 259 |
| 1. Pojęcie wsparcia finansowego gospodarki i przedsiębiorców | 259 |
| 2. Udzielanie wsparcia finansowego w świetle międzynarodowego prawa interwencjonizmu | 260 |
| 3. Udzielanie wsparcia finansowego w świetle prawa unijnego..... | 264 |
| 3.1. Zasady ogólne oraz źródła i mechanizmy | 264 |
| 3.2. Pomoc finansowa dla państw członkowskich | 271 |
| 3.3. Pomoc publiczna w świetle prawa unijnego | 299 |
| 3.3.1. Zasady ogólne..... | 299 |

| | |
|---|-----|
| 3.3.2. Dopuszczalność udzielania pomocy publicznej ze względu na jej cele..... | 306 |
| 4. Finansowanie gospodarki oraz udzielanie pomocy publicznej w świetle prawa krajowego (na przykładzie Polski)..... | 312 |
| 4.1. Udział państwa w finansowaniu gospodarki | 312 |
| 4.2. Krajowa pomoc publiczna..... | 314 |

Rozdział IX

| | |
|--|------------|
| Kontrola i nadzór jako formy realizacji interwencjonizmu | 321 |
| 1. Pojęcie i cele oraz rodzaje kontroli i nadzoru..... | 321 |
| 2. Kontrola i nadzór w świetle międzynarodowego prawa interwencjonizmu..... | 329 |
| 3. Kontrola i nadzór w świetle unijnego prawa interwencjonizmu..... | 332 |
| 4. Kontrola i nadzór w świetle krajowego prawa interwencjonizmu (na przykładzie Polski) | 336 |

Rozdział X

| | |
|---|------------|
| Ochrona konkurencji i konsumentów jako forma realizacji interwencjonizmu | 343 |
| 1. Systemy ochrony konkurencji i konsumentów | 343 |
| 2. Ochrona konkurencji i konsumentów w świetle międzynarodowego prawa interwencjonizmu | 345 |
| 3. Ochrona konkurencji i konsumentów w świetle prawa unijnego..... | 349 |
| 4. Ochrona konkurencji i konsumentów według krajowego prawa interwencjonizmu (na przykładzie Polski) | 357 |

Część IV

INTERWENCJONIZM W RÓŻNYCH SEGMENTACH RYNKU

Rozdział XI

| | |
|--|------------|
| Ograniczenia wolności (swobody) gospodarczej na rynku towarów i usług jako formy realizacji interwencjonizmu..... | 371 |
| 1. Wolność gospodarcza oraz przyczyny i formy jej ograniczania | 371 |

| | |
|---|-----|
| 2. Ograniczanie wolności (swobody) gospodarczej w świetle międzynarodowego prawa interwencjonizmu | 374 |
| 3. Ograniczenie wolności (swobody) gospodarczej na rynku towarów i usług w świetle unijnego prawa interwencjonizmu..... | 380 |
| 4. Ograniczenie wolności (swobody) gospodarczej na rynku towarów i usług w świetle krajowego prawa interwencjonizmu (na przykładzie Polski) | 391 |
| 4.1. Ograniczenia dotyczące cudzoziemców (osób zagranicznych) i przedsiębiorców zagranicznych | 391 |
| 4.2. Ograniczenia w formie reglamentacji gospodarczej | 396 |
| 4.3. Ograniczenia stosowane w ramach regulacji gospodarczej..... | 404 |

Rozdział XII

Zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności na rynku finansowym i kapitałowym jako forma realizacji

| | |
|--|------------|
| interwencjonizmu | 411 |
| 1. Przyczyny i formy prawne interwencjonizmu na rynku finansowym i kapitałowym..... | 411 |
| 2. Bezpieczeństwo i stabilność rynku finansowego i kapitałowego w świetle międzynarodowego prawa interwencjonizmu..... | 416 |
| 3. Bezpieczeństwo i stabilność rynku finansowego i kapitałowego w świetle unijnego prawa interwencjonizmu..... | 419 |
| 3.1. Regulacje prawne unijnego rynku finansowego | 419 |
| 3.2. Regulacje prawne unijnego rynku kapitałowego..... | 435 |
| 4. Bezpieczeństwo i stabilność rynku finansowego i kapitałowego w świetle krajowego prawa interwencjonizmu (na przykładzie Polski) | 444 |
| 4.1. Regulacje prawne krajowego rynku finansowego | 444 |
| 4.2. Regulacje prawne krajowego rynku kapitałowego | 456 |

Rozdział XIII**Ochrona rynku pracy jako forma realizacji**

| | |
|--|-----|
| interwencjonizmu | 465 |
| 1. Przyczyny i zakres oraz formy prawne interwencjonizmu na rynku pracy | 465 |
| 2. Ochrona rynku pracy w świetle międzynarodowego prawa interwencjonizmu | 471 |
| 3. Ochrona rynku pracy w świetle unijnego prawa interwencjonizmu | 477 |
| 4. Ochrona rynku pracy w świetle krajowego prawa interwencjonizmu (na przykładzie Polski) | 487 |
| Zakończenie (wnioski i postulaty) | 497 |
| Bibliografia | 519 |

WYKAZ SKRÓTÓW

1. Akty normatywne

- k.c. – ustawa z 23.04.1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2018 r. poz. 1025 ze zm.)
- k.k.s. – ustawa z 10.09.1999 r. – Kodeks karny skarbowy (Dz.U. z 2017 r. poz. 2226 ze zm.)
- Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. poz. 483 ze zm.)
- Konwencja Modelowa ONZ – konwencja ONZ o unikaniu podwójnego opodatkowania pomiędzy państwami rozwiniętymi i państwami rozwijającymi się
- Konwencje Modelowe OECD – obejmują: Modelową Konwencję Podatkową OECD w zakresie podatków dochodowych i od kapitału, Modelowe porozumienie OECD dotyczące wymiany informacji w sprawach podatkowych, Konwencję Modelową OECD o wzajemnej pomocy administracyjnej w zakresie dochodzenia roszczeń podatkowych
- k.p.a. – ustawa z 14.06.1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 ze zm.)
- k.p.c. – ustawa z 17.11.1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. z 2018 r. poz. 155 ze zm.)
- k.p.k. – ustawa z 6.06.1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. z 2017 r. poz. 1904 ze zm.)

- pakt fiskalny – Traktat o stabilności, koordynacji i zarządzaniu w Unii Gospodarczej i Walutowej pomiędzy Królestwem Belgii, Republiką Bułgarii, Królestwem Danii, Republiką Federalną Niemiec, Republiką Estońską, Irlandią, Republiką Grecką, Królestwem Hiszpanii, Republiką Francuską, Republiką Włoską, Republiką Cypryjską, Republiką Łotewską, Republiką Litewską, Wielkim Księstwem Luksemburga, Węgrami, Malta, Królestwem Niderlandów, Republiką Austrii, Rzeczpospolitą Polską, Republiką Portugalską, Rumunią, Republiką Słowenii, Republiką Słowacką, Republiką Finlandii i Królestwem Szwecji, sporządzony w Brukseli 2.03.2012 r. (Dz.U. z 2013 r. poz. 1258)
- Pakt Stabilności i Wzrostu – uchwała z 17.06.1997 r. w sprawie Paktu Stabilności i Wzrostu (Dz.Urz. WE C 236, s. 1), zmieniona w 2011 r. (Dz.Urz. UE L 306, s. 1)
- TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 47)
- traktat lizboński – traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, sporządzony w Lizbonie 13.12.2007 r. (Dz.Urz. UE C 306, s. 1)
- traktat rzymski – traktat z 25.03.1957 r. ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą
- traktat z Maastricht – traktat z 7.02.1992 r. o Unii Europejskiej (Dz.Urz. WE C 191, s. 1)
- TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016 r., s. 13)
- TWE – Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 321E z 29.12.2006 r., s. 37)
- u.BFG / ustawa o BFG – ustawa z 10.06.2016 r. o Bankowym Funduszu Gwarancyjnym, systemie gwarantowania depozytów oraz przymusowej restrukturyzacji (Dz.U. z 2017 r. poz. 1937 ze zm.)
- u.f.p. – ustawa z 29.08.2009 r. o finansach publicznych (Dz.U. z 2017 r. poz. 2077 ze zm.)
- u.o.k.k. – ustawa z 16.02.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (Dz.U. z 2018 r. poz. 798)

- u.p.n.p.r. – ustawa z 23.08.2007 r. o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym (Dz.U. z 2017 r. poz. 2070)
- u.z.n.k. – ustawa z 16.04.1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz.U. z 2018 r. poz. 419 ze zm.)

2. Czasopisma

- EPS – Europejski Przegląd Sądowy (miesięcznik)
- PiP – Państwo i Prawo (miesięcznik)
- PPH – Przegląd Prawa Handlowego
- ZN UŁ – Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Łódzkiego. Seria 1: Nauki HumanistycznoSpołeczne

3. Instytucje

- BFG – Bankowy Fundusz Gwarancyjny
- BGK – Bank Gospodarstwa Krajowego
- CEFTA – Środkowoeuropejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
- EBC – Europejski Bank Centralny
- EBI – Europejski Bank Inwestycyjny
- EMS – Europejski Mechanizm Stabilności
- EOG – Europejski Obszar Gospodarczy
- ERRS – Europejska Rada ds. Ryzyka Systemowego
- ETTA – Europejskie Stowarzyszenie Wolnego Handlu
- EWG – Europejska Wspólnota Gospodarcza
- GATT – Układ Ogólny w Sprawie Ceł i Handlu
- j.s.t. – jednostka/-i samorządu terytorialnego
- KDPW – Krajowy Depozyt Papierów Wartościowych
- KE – Komisja Europejska
- KNF – Komisja Nadzoru Finansowego
- KRUS – Kasa Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego
- KSF – Komitet Stabilności Finansowej
- MBOiR – Międzynarodowy Bank Odbudowy i Rozwoju
- MF – minister finansów
- MFW – Międzynarodowy Fundusz Walutowy
- MOP – Międzynarodowa Organizacja Pracy
- NAFTA – Północnoamerykańska Strefa Wolnego Handlu
- NBP – Narodowy Bank Polski
- NIK – Najwyższa Izba Kontroli

| | | |
|-------|---|--|
| NSA | - | Naczelny Sąd Administracyjny |
| OECD | - | Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju |
| ONZ | - | Organizacja Narodów Zjednoczonych |
| OPEC | - | Organizacja Państw Eksportujących Ropę Naftową |
| PAN | - | Polska Akademia Nauk |
| PE | - | Parlament Europejski |
| PIH | - | Państwowa Inspekcja Handlowa |
| Rada | - | Rada Europejska |
| RFN | - | Republika Federalna Niemiec |
| RM | - | Rada Ministrów |
| RPO | - | Rzecznik Praw Obywatelskich |
| SN | - | Sąd Najwyższy |
| TK | - | Trybunał Konstytucyjny |
| TO | - | Trybunał Obrachunkowy |
| TS UE | - | Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej |
| UE | - | Unia Europejska |
| UOKiK | - | Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów |
| WTO | - | Światowa Organizacja Handlu |
| ZUS | - | Zakład Ubezpieczeń Społecznych |

4. Inne

| | | |
|--------|---|--|
| EISF | - | europejski instrument stabilności finansowej |
| EMSF | - | europejski mechanizm stabilizacji finansowej |
| ERM II | - | Europejski Mechanizm Stabilizowania Kursów II |
| KPD | - | Krajowy Plan Działań na Rzecz Zatrudnionych |
| PKB | - | produkt krajowy brutto |
| MŚP | - | małe i średnie przedsiębiorstwa (przedsiębiorcy) |
| NPR | - | Narodowy Plan Rozwoju |
| SDR | - | Specjalne Prawa Ciągnienia |
| UGW | - | Unia Gospodarcza i Walutowa |
| UP | - | umowa partnerstwa |
| WPF | - | wieloletnia prognoza finansowa |
| WPPF | - | Wieloletni Plan Finansowy Państwa |
| WRF | - | wieloletnie ramy finansowe |

WSTĘP

Pojmowanie interwencjonizmu jest dalece niejednolite. Wskazują na to chociażby definicje encyklopedyczne zamieszczone w polskich encyklopediach. W *Małej encyklopedii ekonomicznej*¹ interwencjonizm oznaczono jako „politykę czynnego oddziaływania państwa kapitalistycznego na gospodarkę narodową”. Przyjęto, że interwencjonizm występował początkowo głównie w okresie wojen, a od II wojny światowej jest stosowany szerzej. Teoretyczne podstawy interwencjonizmu stworzył zaś J.M. Keynes. Takie rozumienie interwencjonizmu przyjęło się nie tylko w nauce okresu socjalistycznego, lecz jest nadal podtrzymywane przez wielu ekonomistów. Według Wikipedii interwencjonizm definiuje się jako „stosunki gospodarczo-polityczne, polegające na bezpośrednich interwencjach państwa na rynku” bądź też jako teorię ekonomiczną zalecającą takowe podejście.

Początkowo hasło „interwencjonizm” nie pojawiało się w polskich encyklopediach prawa. Dopiero *Wielka encyklopedia prawa*² termin ten oznaczyła jako „aktywną rolę państwa wobec gospodarki, która sprowadza się do systematycznego, uporządkowanego oddziaływania państwa na całokształt procesów gospodarczych przy zachowaniu w pełni znaczenia mechanizmów rynkowych, które w dalszym ciągu organizują procesy gospodarcze”. Za interwencjonizm nie uważano natomiast przejęcia przez państwo kierowania procesami gospodarczymi, co niewątpliwie odnosiło się do zarządzania gospodarką narodową w państwach socjalistycznych.

¹ Warszawa 1962, s. 233–234.

² Red. E. Smoktunowicz, Białystok–Warszawa 2000, s. 300.

W innej *Encyklopedii prawa*³ interwencjonizm oznaczono jako „aktywność państwa w gospodarce stymulująca jej rozwój”. Przyjęto, że w czasach nowożytnych interwencjonizm wystąpił na szerszą skalę w okresie merkantylizmu (poł. XV w.–poł. XVII w.), kiedy to monarchie absolutne w Europie budowały swe potęgi gospodarcze. Uznano też, że współczesny interwencjonizm wywodzi się z teorii ekonomicznej J.M. Keynesa.

Z powyższego przeglądu wynika, że bezdyskusyjnymi desygnatami pojęcia interwencjonizmu są: (1) władcze oddziaływania (2) na gospodarkę (procesy lub stosunki gospodarcze), (3) podejmowane z różnych powodów i dla osiągnięcia różnych celów przez państwo. Zaletą tego ujęcia jest to, że interwencjonizm postrzega się w kategoriach powinności państwa wobec gospodarki lub zachodzących w nich procesów. To bowiem stanowi nie tylko o przyzwoleniu na interwencjonizm, lecz wręcz wskazuje na obowiązek państwa do jego podejmowania i realizacji. Ponadto oznacza to, że są lub mogą wystąpić różne powody, dla których państwo nie może pozostawać biernym wobec zachodzących w nim i na świecie procesów gospodarczych. Problem sprowadza się zatem do wyjaśnienia, od kiedy i z jakich powodów oraz w jaki sposób państwo podjęło działania interwencjonistyczne.

Natomiast do dyskusyjnych elementów składowych definicji interwencjonizmu należy zaliczyć te, które zawężają jego pojęcie do interwencji państwa kapitalistycznego na rynku, podejmowanych najczęściej w okresach kryzysowych lub wojennych, na podstawie teorii ekonomicznej Keynesa. Takie ujęcie nie odpowiada faktom historycznym dotyczącym ewolucji stosunków politycznych i społeczno-ekonomicznych, jaką ludzkość przeszła od zarania państwowości do czasów współczesnych. Dlatego też szkodliwe jest dalsze niezmienione postrzeganie interwencjonizmu w takim ujęciu. Nie pozwala ono zweryfikować tradycyjnego pojęcia interwencjonizmu w gospodarce i pojmować go w sposób adekwatny do obecnej rzeczywistości politycznej i społeczno-gospodarczej.

³ Red. U. Kalina-Prasznic, Warszawa 2004, s. 225.

Wyraz „interwencjonizm” kojarzy się niemal wyłącznie z ingerencją państwa w gospodarkę. Termin ten nie jest jednak rozumiany jednolicie również w nauce. W dotychczasowym ujęciu naukowym interwencjonizm był postrzegany alternatywnie jako: 1) określony rodzaj doktryny ekonomicznej, a zwłaszcza doktryny J.M. Keynesa i jego późniejszych zwolenników⁴; 2) system metod i środków oddziaływania państwa kapitalistycznego na funkcjonowanie mechanizmu rynku dla realizacji określonych celów ogólnogospodarczych⁵; 3) polityka gospodarcza w skali makroekonomicznej⁶.

Obecnie potrzebę interwencjonizmu dostrzega się również w koncepcjach neoliberalnych⁷. Żadne państwo nie może zachowywać się wobec gospodarki biernie, nie bacząc na jej poziom i potrzeby oraz funkcjonowanie. Nie są jednak uprawnione zbyt daleko idące uogólnienia w utożsamianiu interwencjonizmu tylko z gospodarką rynkową. Trafnie bowiem dostrzeżono, że tradycyjny interwencjonizm państwa wykracza także poza rynek (tzw. interwencjonizm pośredni), gdy jego „cele są lokowane poza rynkiem, który doświadcza jedynie skutków przedsięwzięć interwencyjnych państwa podejmowanych z myślą o regulowaniu innych zjawisk lub procesów”⁸. Historia potwierdza zresztą to, że w żadnym okresie rozwoju społecznego władza publiczna nie pozostawała obojętna wobec gospodarki⁹. Niesłusznie więc niektórzy autorzy zawężają pojęcie interwencjonizmu do gospodarki rynkowej, wskazując na różne jej stadia rozwojowe, zaś genezę bezpośredniej

⁴ Por. E. Domańska, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę. Keynes, Friedman, Laffer, Kennedy, Reagan i inni*, Warszawa 1992; *Współczesny keynesizm*, red. M. Belka, A. Wojtyna, Warszawa 1993.

⁵ Patrz A. Szeworski, *Interwencjonizm państwowy w świetle historycznej ewolucji funkcji społeczno-gospodarczych państwa kapitalistycznego [w:] Rola państwa kapitalistycznego w sterowaniu procesami gospodarczymi i społecznymi w ujęciu współczesnej ekonomii burżuazyjnej*, „Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Oeconomica” 1987/72, s. 147.

⁶ Por. *Polityka gospodarcza. Podręcznik dla studentów kierunków nieekonomicznych*, red. T. Włudyka, Warszawa 2007, s. 13.

⁷ Patrz W. Wrzosek, *Funkcjonowanie rynku*, Warszawa 1994, s. 255 i n.

⁸ W. Wrzosek, *Funkcjonowanie...*, s. 270 i n.

⁹ Patrz W. Stankiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Warszawa 2000, s. 43 i n.

interwencji państwa na rynku wiązą dopiero z okresem po I wojnie światowej¹⁰.

Nie sposób jest też utrzymywać tezę o interwencjonizmie dotyczącym wyłącznie gospodarki rynkowej bez odniesienia go do oddziaływania państwa socjalistycznego na gospodarkę. W tym bowiem zakresie stworzono odrębny typ ingerencji państwa, nazywając go systemem zarządzania (kierowania, sterowania) gospodarką narodową¹¹. Ze względu na wyłączny lub dominujący w ustroju socjalistycznym typ własności społecznej (państwowej i spółdzielczej) państwo skoncentrowało swą uwagę na zarządzaniu gospodarką narodową, chociaż oddziaływało również na procesy gospodarcze zachodzące w sektorze gospodarki nieuspołecznionej (prywatnej), jeśli taki był w ogóle marginalnie dopuszczany przez państwo. Taka odmiana interwencjonizmu miała w przeszłości miejsce, a w szczątkowej formie utrzymuje się jeszcze w niektórych państwach (Kuba, Chiny)¹².

Zmieniające się stosunki społeczno-gospodarcze, oparte na określonej strukturze własności środków produkcji, wyznaczają funkcje państwa w gospodarce¹³. Ekonomiści zaliczają do nich zwykle funkcję alokacyjną, redystrybucyjną i stabilizacyjną. Twierdzą, że „Celem działań władzy publicznej jest alokacja zasobów, czyli oddziaływanie na podział czynników wytwórczych pomiędzy sektor publiczny i sektor prywatny. Natomiast funkcja redystrybucyjna to świadome oddziaływanie przez państwo na ostateczny podział dochodów indywidualnych przez ich redukowanie lub uzupełnianie. Z kolei, funkcja stabilizacyjna państwa polega na oddziaływaniu na przebieg procesów gospodarczych dla osiągnięcia celów makroekonomicznych”¹⁴.

¹⁰ Patrz W. Sadzikowski, *200 lat gospodarki rynkowej*, Warszawa 1993, s. 13 i n.

¹¹ Patrz szerzej C. Kosikowski, *Prawo zarządzania gospodarką narodową*, Warszawa 1991, s. 14 i n.

¹² Por. T. Kowalik, *Współczesne systemy ekonomiczne. Powstanie, ewolucja, kryzys*, Warszawa 2000, s. 243 i n.

¹³ Patrz K. Sobczak, *Gospodarka rynkowa a władza publiczna*, Warszawa 1998, s. 5 i n.

¹⁴ Patrz *Instytucje gospodarki rynkowej*, red. T. Włudyka, M. Smaga, Warszawa 2012, s. 94–98.

Funkcje państwa są źródłem jego interwencjonizmu. W zależności od przyjętego modelu (typu) gospodarki państwo chroni rynkowy ustrój gospodarczy lub ustrój planowej gospodarki sterowanej dyrektywnie przez państwo. To wyznacza obszar interwencjonizmu. Natomiast wypełnianie funkcji alokacyjnej i redystrybucyjnej stanowi domenę polityki gospodarczej państwa. Wedle tego ujęcia interwencjonizm odnosi się do każdego okresu dziejowego, a więc zarówno do starożytności, średniowiecza i feudalizmu, jak i do kapitalizmu i socjalizmu oraz współczesności, w której równolegle występują różne ustroje polityczne i gospodarcze. Uważa się bowiem, że każde państwo prowadzi określoną politykę gospodarczą i pojęcie to utożsamia się niekiedy z interwencjonizmem¹⁵. W moim przekonaniu polityka gospodarcza państwa jest pojęciem węższym od pojęcia interwencjonizmu, odnosi się bowiem tylko do jednej z form realizacji celów interwencjonizmu. Tymczasem formuła interwencjonizmu jest szeroka i obejmuje przede wszystkim cele, zakres, obszary i instrumenty interwencjonizmu¹⁶. Dlatego nie można postawić znaku równości między interwencjonizmem i polityką gospodarczą.

Zwrotu „współczesny interwencjonizm” używam nieprzypadkowo, ale w sposób zamierzony. Mam bowiem na myśli nie tylko czas, do którego odnoszę interwencjonizm. Pragnę natomiast wyraźnie podkreślić, iż nie chodzi o tradycyjny interwencjonizm państwowy w gospodarce, który obecnie także ma miejsce, ale występuje w zmienionej roli. Uważam, że współczesny interwencjonizm ma na uwadze nie tylko gospodarkę oraz ochronę jej mechanizmów, połączoną z korygowaniem ich niedoskonałości. „Nocne stróżowanie” państwa w gospodarce należy już do przeszłości. Dzisiaj dba się o sprawną gospodarkę i finanse publiczne, ponieważ służą one osiągnięciu celów społecznych o charakterze cywilizacyjnym, wytyczonych w formie wzorców i standardów oraz prawa w ramach interwencjonizmu realizowanego w skali międzynarodowej i unijnej. Wynika to wyraźnie z zadań i celów, jakie stawiają sobie organizacje międzynarodowe i UE, interweniując w funkcjonowanie współczesnych społeczeństw i państw. Uzasadnia to zatem postawę polegającą na postrzeganiu współczesnego interwencjonizmu szerzej

¹⁵ Por. *Polityka...*, Warszawa 2007, s. 13.

¹⁶ W. Wrzosek, *Funkcjonowanie...*, s. 262 i n.

oraz inaczej niż dotychczas. Jednocześnie nie zaprzecza konieczności oddziaływania na gospodarkę i finanse państwa, skoro one stanowią materialną gwarancję rozwoju cywilizacyjnego społeczeństwa.

Celem niniejszej monografii jest udzielenie odpowiedzi na pytanie: **jaki jest współczesny interwencjonizm oraz czy jest on dobrze zorganizowany, by osiągać założone cele?** Pytanie to trzeba postawić zwłaszcza w obliczu wątpliwości, jakie wyłaniają się wokół odnoszenia tradycyjnego rozumienia interwencjonizmu do współczesnych realiów, a także wobec utrzymywania się nadal nieuprawnionych twierdzeń o zbędności interwencjonizmu w warunkach gospodarki rynkowej (ortodoksyjni liberałowie). Uzyskanie odpowiedzi na powyższe pytanie umożliwi jednocześnie dokonanie oceny współczesnego interwencjonizmu i sformułowanie pod jego adresem ewentualnych wniosków *de lege ferenda*.

Stawiam następującą **hipotezę badawczą**: współczesny interwencjonizm powstał w wyniku wielowiekowej ewolucji. Obecnie inne są jego przyczyny i cele oraz zakres i rodzaje, a także podstawy doktrynalne i prawne oraz instrumentarium.

Dla zweryfikowania postawionej wyżej hipotezy badawczej formułuję następujące **tezy badawcze**:

Teza 1: interwencjonizm rozumiany jak ingerencja władzy publicznej w procesy społeczno-gospodarcze i polityczne występował w każdej formacji dziejowej, mając różne przyczyny i cele oraz formy. Od XIX w. skupił się zwłaszcza na gospodarce i jako taki znany jest pod nazwą interwencjonizmu państwowego.

Teza 2: począwszy od II połowy XX w., uległy zmianie przyczyny i cele interwencjonizmu, ponieważ czołowe miejsce przyczyn i celów interwencjonizmu o charakterze ekonomicznym zajęły przyczyny i cele o charakterze cywilizacyjnym i społecznym, którym podporządkowano funkcjonowanie gospodarki i finansów w wymiarze szerszym niż tylko krajowym. Pojawił się interwencjonizm międzynarodowy oraz interwencjonizm integracyjny, zwłaszcza unijny.

Teza 3: historia ludzkości zna bardzo wiele doktryn politycznych i ekonomicznych, które odnosiły się do podstaw ideowych interwencjonizmu. Władza publiczna korzystała z nich w praktyce interwencjonizmu w różnym stopniu. W II połowie XX w. coraz rzadziej pojawiały się nowe doktryny ekonomiczne i polityczne interwencjonizmu. Ich miejsce zaczęły zajmować poglądy niektórych przywódców partyjnych i państwowych, które wynikały po części z programów ich partii politycznych, na bazie których budowano również programy wyborcze. Jako podstawy interwencjonizmu mają one więcej wad niż zalet, ale są faktem.

Teza 4: współczesny interwencjonizm ma inną niż dotychczas formułę. Opiera się bowiem na innych przyczynach i ma nowe cele. Jest wykonywany w wymiarze międzynarodowym, unijnym (w odniesieniu do państw członkowskich UE oraz państw stowarzyszonych z nią) i krajowym, przez co wzajemnie przenika się i uzupełnia. Realizuje się w innych formach oraz przy zastosowaniu znacznie bogatszego niż dotychczas instrumentarium.

Teza 5: współczesny interwencjonizm opiera się na prawie interwencjonizmu, którego zbiorem są przepisy prawa międzynarodowego publicznego oraz prawa unijnego i prawa krajowego. W związku z tym wyłaniają się nowe problemy dotyczące tworzenia i kontroli oraz stosowania prawa interwencjonizmu. Rozwiązaniem ich zajmują się odpowiednio organy organizacji międzynarodowych i UE oraz poszczególnych państw. Wyniki ich działań nie zawsze są zadowalające, co stawia przed nimi kolejne wyzwania legislacyjne.

Teza 6: realizacja celów współczesnego interwencjonizmu wymaga odpowiedniej organizacji instytucjonalnej. Trzeba bowiem założyć, że obecnie czołowe miejsce zajmuje interwencjonizm międzynarodowy, do którego dostosować musi się interwencjonizm państwowy. Gdy zaś występuje również interwencjonizm unijny, to organizacja instytucjonalna staje się jeszcze bardziej złożona. Wymaga bowiem nie tylko wyrażonego przeprowadzenia zadań i kompetencji wykonywanych w ramach interwencjonizmu, lecz także zachowania innych kryteriów racjonalnego sprawowania interwencjonizmu (np. specjalizacji). Współczesne

państwa nie mogą zatem nie uwzględniać tego faktu w ramach budowy ustrojowej organizacji aparatu władzy i administracji oraz sądownictwa.

Teza 7: współczesny interwencjonizm jest realizowany nie tylko w tradycyjnych formach odnoszących się do ochrony wolności gospodarczej i wolnej konkurencji oraz kontroli procesów gospodarczych i finansowych, lecz przede wszystkim poprzez tworzenie strategii rozwoju oraz programowanie gospodarcze i wieloletnie planowanie finansowe. W tym celu w ramach interwencjonizmu udziela się wsparcia finansowego gospodarce i przedsiębiorcom oraz innym podmiotom. Inaczej obecnie chroni się poszczególne segmenty rynku, bo miejsce dotychczasowych powodów zajmują nowe. Odnoszą się one do wartości, na których społeczeństwu zależy bardziej niż na ochronie rynku i jego mechanizmów (np. poczucie bezpieczeństwa powszechnego i porządku publicznego, ochrona zdrowia, podnoszenie standardów bezpieczeństwa materialnego teraz i w przyszłości, ochrona środowiska naturalnego oraz troska o zachowanie dziedzictwa narodowego itd.).

Teza 8: współczesny interwencjonizm nie jest pozbawiony wad. Ujawniają się one jaskrawo zwłaszcza w związku z pojawiającymi się kryzysami (finansowymi i gospodarczymi, konfliktami wojennymi, problemem migracji politycznej i ekonomicznej oraz problemami wewnątrzunijnymi). To zaś wskazuje na potrzebę rekonstrukcji interwencjonizmu w poszczególnych jego elementach. Można bowiem uznać, że kolejny etap rozwoju interwencjonizmu dobiegł końca.

Sprawdzeniu powyższych tez podporządkowana jest **konstrukcja opracowania**. Podzieliłem je na cztery części. Aby dobrze zrozumieć istotę współczesnego interwencjonizmu, należało uprzednio ustalić, co wynika z analizy genezy i ewolucji interwencjonizmu na świecie oraz ewolucji jego podstaw doktrynalnych (patrz część I pracy). Trzeba było zwłaszcza wyjaśnić, w jaki sposób i w jakiej mierze różne czynniki decydowały o powstaniu interwencjonizmu i o jego dalszym rozwoju (rozdział I). Można hipotetycznie założyć, że wpływ różnych czynników na powstanie i rozwój interwencjonizmu związany był przede wszystkim z czasem i miejscem zachodzących zmian, czyli nie występował zawsze i wszędzie w tych samych formach.

Konieczne było też zwrócenie uwagi na rolę różnych doktryn ekonomicznych i politycznych w kształtowaniu formuły interwencjonizmu (rozdział II), chociaż zostały one szeroko opisane w literaturze naukowej. Tym powodem jest chęć uzyskania odpowiedzi na pytanie, czy i które z głoszonych w przeszłości doktryn stały się w praktyce podstawą działań określanych mianem interwencjonizmu. Uzyskanie odpowiedzi na to pytanie jest zaś istotne dlatego, że od pewnego czasu w praktyce gospodarczej interwencjonizm państwowy opiera się na programach partii politycznych oraz na ich programach wyborczych. Należy zwłaszcza ustalić moment historyczny, w którym programy partii politycznych i programy wyborcze zdominowały ideologię interwencjonizmu. W tym względzie można postawić hipotezę, że z upływem czasu nauka nie była w stanie stworzyć i zaproponować praktyce doktryny interwencjonizmu na miarę czasów i potrzeb. Równie dobrze można jednak twierdzić, że stan ten wynika z rosnącej roli partii politycznych w sprawowaniu władzy publicznej.

Zrozumienie współczesnego interwencjonizmu wymagało poznania jego konstrukcji (patrz część II pracy), na którą składają się: tzw. formuła współczesnego interwencjonizmu (rozdział III), podstawy prawne interwencjonizmu (rozdział IV) i organizacja instytucjonalna interwencjonizmu (rozdział V).

Nowa formuła interwencjonizmu (rozdział III) obejmuje inne przyczyny i zadania współczesnego interwencjonizmu oraz opiera się na interwencjonizmie międzynarodowym i unijnym, a nie tylko na interwencjonizmie państwowym. To zaś wymaga zmian w zakresie form realizacji interwencjonizmu, w tym zarówno zmian samego instrumentarium, jak i metod interwencjonizmu. Nie ulega wątpliwości, że muszą znaleźć się tutaj rozwiązania diametralnie różne od tradycyjnego interwencjonizmu państwowego. W szczególności należało odpowiedzieć na następujące pytania: 1) czy dotychczasowe przyczyny i cele interwencjonizmu nadal można odnosić do współczesnego interwencjonizmu, czy też pojawiły się inne (nowe) przyczyny i cele interwencjonizmu oraz jakie, 2) czy we współczesnym interwencjonizmie pojawiły się inne niż dotychczas formy, instrumenty i metody interwencjonizmu?

W rozważaniach nad podstawami prawnymi współczesnego interwencjonizmu (rozdział IV) należało odpowiedzieć na kilka pytań, w tym: 1) dlaczego inaczej niż dotychczas należy pojmować prawo interwencjonizmu, 2) czy międzynarodowe i unijne oraz krajowe prawo interwencjonizmu mogą funkcjonować jako odrębne merytorycznie zbiory przepisów prawnych, czy też należy je traktować jako całość, chociaż składającą się z różnych elementów, 3) jaki ma to wpływ na rozwiązywanie problemów tworzenia i kontroli prawa interwencjonizmu na poziomie międzynarodowym, unijnym i krajowym, 4) czy współczesny interwencjonizm wymaga nowych regulacji konstytucyjnych?

Współczesny interwencjonizm musi opierać się na innej niż dotychczas organizacji instytucjonalnej (rozdział V). W związku z tym wylania się przede wszystkim pytanie: czy i jak dalece pojawienie się interwencjonizmu międzynarodowego i unijnego wpłynęło na zmiany w organizacji instytucjonalnej interwencjonizmu państwowego? Problem dotyczy nie tylko podziału kompetencji pomiędzy organami i instytucjami realizacji interwencjonizmu na różnych poziomach. Chodzi także, zwłaszcza w obrębie krajowej organizacji instytucjonalnej, o oparcie tej organizacji na kryteriach specjalizacji i profesjonalizmu, zapewniających współpracę i koordynację działań w każdej skali interwencjonizmu. Stąd wynika pytanie o to, czy taką organizację zapewniono w ramach obowiązujących rozwiązań prawnych.

Współczesny interwencjonizm wyróżnia się innym niż dotychczas katalogiem form (funkcji) jego realizacji lub co najmniej wyznaczeniem im innych ról (patrz część III pracy). Obok bowiem tradycyjnych form realizacji interwencjonizmu w postaci działań kontrolnych i nadzorczych (rozdział IX) i ochronnych (rozdział X) oraz reglamentacyjnych i regulacyjnych (rozdział XI), na czoło wysunęły się działania polegające na tworzeniu strategii rozwoju (rozdział VI). To one stanowią podstawę tworzenia programów gospodarczych i wieloletnich planów finansowych (rozdział VII) oraz udzielania wsparcia finansowego gospodarce i przedsiębiorcom (rozdział VIII).

Podkreślenie roli nowych form realizacji interwencjonizmu również nie zaprzecza konieczności rozwiania pewnych wątpliwości i potrze-

by udzielenia odpowiedzi na pojawiające się w tym obszarze pytania. W rozdziale VI trzeba przede wszystkim wyjaśnić: 1) czy i dlaczego tworzenie strategii rozwoju należy uznać za podstawową formę realizacji współczesnego interwencjonizmu, 2) czy tworzenie strategii rozwoju ma miejsce na każdym poziomie współczesnego interwencjonizmu, 3) jakie są problemy i główne słabości tej formy interwencjonizmu, 4) czy Polska jako państwo członkowskie UE tworzy własną strategię rozwoju i na ile ma ona charakter autonomiczny (samodzielny)? Znaczenie odpowiedzi na to ostatnie pytanie jest niebagatelne, skoro rząd państwa członkowskiego UE musi jednocześnie wykonywać zobowiązanie wobec UE oraz wobec swoich wyborców.

W moim przekonaniu trzeba było też zwrócić uwagę, że tworzone obecnie na podstawie strategii rozwoju programy gospodarcze przejęły rolę dotychczasowych makroekonomicznych planów gospodarczych (rozdział VII). Warto również zaakcentować, że chyba nieprzypadkowo najbardziej rozwinięte państwa świata zawdzięczają w dużej mierze swój sukces gospodarczy temu, że stosunkowo wcześniej postawiły na planowanie makroekonomiczne gospodarki. Dzisiaj państwom członkowskim UE sprzyja fakt, że są one obowiązane do tworzenia krajowych programów gospodarczych na podstawie krajowych strategii rozwoju. Pytanie dotyczy tego, czy państwa członkowskie potrafią z tego korzystać. Odpowiedź nie zawsze jest prosta ze względu na to, że nie wszystkie rządy państw członkowskich UE odnoszą się ze zrozumieniem dla istoty przynależności do wspólnoty europejskiej oraz do korzyści płynących z tworzenia programów gospodarczych.

Na odrębną uwagę zasługuje również kwestia, na ile system wieloletniego planowania finansowego jest koherentny z programowaniem gospodarczym. Takie założenie przyjęto w UE, wprowadzając wieloletnie planowanie finansowe. Czy jednak państwa członkowskie UE zapewniły w swoich rozwiązaniach krajowych spójność z systemem unijnym? Obawy co do tego są w pełni uzasadnione, skoro przyjęte przez nie rozwiązania wciąż opierają się przede wszystkim na konstrukcji rocznego budżetu państwa, który tylko formalnie nawiązuje do nieśmiałych i mało udanych prób przejścia na wieloletnie planowanie finansowe. Problem jest niebagatelny. Tymczasem można podejrzewać,

że nie jest zupełnie zrozumiały i dostrzegany przez rządy tych państw, dla których wygodniejszą formą jest planowanie finansowe w krótkim przedziale czasowym.

Rozdział VIII ma z kolei zawierać odpowiedź na pytanie, w jakim sensie wsparcie finansowe gospodarki i przedsiębiorców stanowi nową formę realizacji interwencjonizmu, skoro wsparcie takie jest stosowane już od dawna. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie wymaga pewnego uporządkowania pojęć. Wchodzi bowiem w grę udzielanie pomocy finansowej państwom przez instytucje międzynarodowe oraz finansowanie gospodarki danego państwa, jak i udzielanie pomocy publicznej przedsiębiorcom (i innym podmiotom). Są to bardzo różne sytuacje i każda z nich zasługuje na odrębne omówienie i ocenę. Jednakże problem tkwi w tym, że przyjęte rozwiązania prawne nie powinny być traktowane odrębnie, bo udzielając pomocy finansowej państwu, wspomaga się równocześnie jego gospodarkę. Tymczasem UE wyjątkowo godzi się na udzielanie pomocy finansowej państwu członkowskiemu, natomiast skupia swoją uwagę na udzielaniu pomocy publicznej przedsiębiorcom. Wyznacza to w pewnym sensie zachowania państwa członkowskiego UE. Może ono sięgać do pomocy finansowej udzielanej przez organizacje (instytucje) międzynarodowe, lecz nie może zlekceważyć reguł wynikających ze specyfiki unijnego wspierania gospodarki. Nie może zatem w dowolnym zakresie wspierać finansowo gospodarki i przedsiębiorców. Czy wobec tego za odpowiedzialne można uznać obietnice wyborcze partii politycznych i niektórych rządów państw członkowskich UE?

W odniesieniu do tradycyjnych form realizacji interwencjonizmu (kontrola i nadzór w gospodarce, ochrona konkurencji, ochrona swobody gospodarczej) należy postawić pytanie, czy jeśli są one konieczne, to czy muszą być nadal realizowane w taki sam sposób jak dotychczas? Nie jest to jedyna hipoteza, skoro równoległe funkcjonują międzynarodowa i unijna kontrola i nadzór gospodarki i finansów państw członkowskich.

W rozdziale IX trzeba zawrzeć odpowiedź na pytania: 1) czym różnią się między sobą międzynarodowy i unijny system kontroli i nadzoru gospodarki i finansów państw członkowskich, 2) jaka rola przypada obecnie krajowemu systemowi kontroli i nadzoru w gospodarce i finan-

sach publicznych, 3) czy policja gospodarcza może zastąpić działania reglamentacyjne i regulujące działalność gospodarczą, 4) czy potrzebne jest stosowanie sankcji penalnych w wyniku postępowania kontrolnego lub nadzorczego? Są to pytania, które nie mają zbyt wielu alternatywnych odpowiedzi, ale nie mogą też pozostawać jedynie w roli samych hipotez.

W odniesieniu do roli interwencjonizmu w zakresie ochrony konkurencji i konsumentów (rozdział X) można postawić podobne pytania i hipotezy jak wyżej. Ochrona ta jest zorganizowana na każdym poziomie interwencjonizmu, ale inna jest teraz rola międzynarodowej ochrony konkurencji oraz unijnego systemu ochrony konkurencji i konsumentów. Trzeba zwrócić uwagę na to, że w pierwszym wypadku chroni się tylko konkurencję państw w skali międzynarodowej, natomiast w drugim wypadku chodzi zarówno o ochronę konkurencji w relacjach między przedsiębiorcami i konsumentami, lecz także w odniesieniu do jednolitego rynku wewnętrznego UE. To zaś może w różny sposób wpływać na kształt krajowego modelu prawnego ochrony konkurencji i konsumentów w państwach członkowskich. Hipotetycznie można założyć, że wszędzie powinno być tak samo lub co najmniej podobnie. Trzeba jednak dopuścić możliwość wystąpienia innej alternatywy, wskazującej na pojawianie się różnych rozwiązań, w tym na poddaniu ich reżimom zarówno prawa publicznego, jak i prawa prywatnego. Który z nich wybrać i dlaczego? Oto jest pytanie tego rozdziału.

Dokonanie oceny współczesnego interwencjonizmu w gospodarce staje się możliwe dopiero po analizie organizacji i funkcjonowania interwencjonizmu w odniesieniu do poszczególnych segmentów rynku (patrz część IV pracy). W każdym z nich interwencjonizm ma przecież inne cele.

W odniesieniu do rynku towarów i usług (rozdział XI) celem interwencjonizmu jest pogodzenie zasady wolności gospodarczej z zasadą ochrony innych wartości prawnie chronionych, ponieważ między nimi może dojść do kolizji. Interwencjonizm przyjmuje wówczas postać działań reglamentacyjnych i regulujących działalność gospodarczą, dzięki którym chroni inne wartości kosztem ograniczenia wolności gospodarczej. W związku z tym wyłaniają się następujące pytania: 1) czy utrzymywanie

szerokiego zakresu reglamentacji gospodarczej wciąż jest potrzebne i czy nie może być zastąpione innymi formami; 2) czy reglamentacja gospodarcza może być w szczególności zastąpiona regulacją sektorową działalności gospodarczej?

Na uwagę zasługuje to, że międzynarodowe prawo interwencjonizmu zupełnie wyjątkowo zajmuje się reglamentacją i regulacją działalności gospodarczej. Podobne stanowisko zajmuje prawo unijne. Wobec tego pytania te należy odnieść wyłącznie do krajowego prawa interwencjonizmu. Tam zaś może być różnie. Dlatego też należy odpowiedzieć na pytanie, dlaczego niektóre państwa utrzymują bez wyraźnego powodu szeroki zakres reglamentacji i wąski zakres regulacji gospodarczej. Odpowiedź może być chyba tylko jedna, tzn. bez żadnego racjonalnego powodu! Czy podkreślenie tego faktu można jednak uznać za jego rozwiązanie? Nie, bo to niczego nie zmienia w porządku prawnym danego państwa. Zupełnie niepotrzebnie jego władze starają się medialnie dowodzić, że dbają o wolność gospodarczą. Nie rozumieją bowiem tego, że wolności gospodarczej nie można przyznać, lecz jedynie można ją wyłączyć lub ograniczyć. Wszystko zależy od tego, czy władza potrafi korzystać z uprawnienia dotyczącego ograniczenia swobody gospodarczej ze względu na potrzebę ochrony innych wartości. Trzeba zatem sprawdzić i ocenić, na ile poszczególne państwa członkowskie UE potrafiły to uczynić. Można natomiast postawić hipotezę, że nie wszystkim się to udało.

Celem interwencjonizmu w odniesieniu do rynku finansowego i kapitałowego (rozdział XII) jest zapewnienie bezpieczeństwa i stabilności finansowej w interesie zarówno podmiotów czynnych (instytucji kredytowych i instytucji finansowych), jak też podmiotów biernych (klientów). Wymaga to sięgania po różne instrumenty interwencji o charakterze makro- i mikroekonomicznym, w tym do działań reglamentacyjnych i kontrolnych oraz związanych z udzielaniem wsparcia finansowego. Dlatego trzeba upewnić się, czy instrumenty interwencjonizmu stosowane na rynku finansowym i kapitałowym w ramach różnych rodzajów interwencjonizmu nie pozostają wobec siebie w kolizji i nie osłabiają przez to możliwości osiągnięcia celów interwencjonizmu. Teoretycznie może być bowiem różnie i kolizji takich nie można wykluczyć. Podobna

wątpliwość dotyczy kwestii, czy udzielanie instytucjom kredytowym i instytucjom finansowym wsparcia finansowego ze środków publicznych nie prowadzi do zniekształcenia konkurencji na rynku finansowym i kapitałowym. Niepewność tę należy odnieść zwłaszcza do państw, które nie są związane unijnymi regulacjami pomocy publicznej.

W odniesieniu do rynku pracy należało natomiast podkreślić, że współczesny interwencjonizm (rozdział XIII) ma znacznie rozleglejsze cele i wiąże się nie tylko z ochroną pracy i warunków jej podejmowania oraz wykonywania. Chroni nie tylko pracowników, lecz wszystkich zatrudnionych i członków ich rodzin, a także bezrobotnych i migrujących w poszukiwaniu pracy. Wykracza przy tym poza ramy indywidualnego prawa pracy i ubezpieczeń społecznych, obejmując swymi regulacjami także tzw. zbiorowe prawo pracy. Obecnie wyłaniają się także inne problemy, ponieważ tworzy je dynamika wydarzeń politycznych (konflikty zbrojne i terroryzm, uchodźcy) i społecznych (poziom ubóstwa i potrzeba niesienia pomocy humanitarnej).

Dlatego należało upewnić się, czy stosowane aktualnie na rynku pracy działania interwencyjne są adekwatne do rzeczywistości politycznej, społecznej i gospodarczej. Tak być powinno, ale czy rzeczywiście jest we wszystkich państwach? Szczególnie bulwersującymi są przecież takie fakty, które występują w Polsce. Dlaczego należy wyjaśnić, czy stosunki pracy mogą opierać się na postanowieniach umów cywilnoprawnych, skoro w państwie obowiązuje prawo pracy z Kodeksem pracy na czele! Podobne wątpliwości wyłaniają się wokół przyjętych w Polsce rozwiązań dotyczących modelu ubezpieczeń społecznych (zwłaszcza emerytalnych i rentowych) oraz finansowania świadczeń zdrowotnych osób niebędących płatnikami składek na ubezpieczenia społeczne ze składek wnoszonych obowiązkowo przez pracowników i przedsiębiorców.

Odpowiedzi na postawione wyżej pytania i zgłoszone wątpliwości zestawilem odpowiednio na zakończenie każdego z rozdziałów pracy. Na tej podstawie opracowałem również zakończenie. Odpowiadam w nim na główne pytanie pracy, sformułowane we wstępie, wysuwając jednocześnie pewne pomysły pod adresem przebudowy formuły współczesnego interwencjonizmu.

Opracowując niniejszą monografię, stosowałem równocześnie wiele metod badawczych. Objęły one metodę historyczną, bo inaczej nie można byłoby napisać części I książki. Sięgając zaś do wiedzy wynikającej z wielu dyscyplin naukowych (zwłaszcza ekonomii, finansów publicznych, historii gospodarczej, politologii, różnych dziedzin prawa), stosowałem metodę badań interdyscyplinarnych, bo tego wymagało napisanie wielu fragmentów tej pracy.

Opracowanie ma jednak zdecydowanie charakter prawniczy, oparty na zastosowaniu metody dogmatycznej, związanej z analizą prawa obowiązującego, lecz nie pozbawionej także nawiązania do praktyki (patrz dane statystyczne oraz informacje zawarte w różnych raportach i sprawozdaniach urzędowych, a ogólnie również ze wskazaniem tendencji orzecznictwa sądowego). Ze względu na bogactwo problemów i szerokie odniesienie się do nich z różnych punktów widzenia przedstawiane w pracy rozwiązania prawne nie zawsze miały szczegółowe i wyczerpujące ujęcie. Inaczej jednak nie można byłoby uczynić, aby nie zgubić głównego nurtu rozważań i nie przekroczyć tzw. przyzwoitych rozmiarów objętości pracy. To samo wy tłumaczenie odnoszę do stosunkowo skromnego opisu skutków interwencjonizmu, ograniczając się w większym stopniu do wskazania ogólnych tendencji niż szczegółów.

Zakres rozważań poświęconych współczesnemu interwencjonizmowi potraktowałem szeroko, chociaż z natury rzeczy koncentrowałem się przede wszystkim na interwencjonizmie dotyczącym gospodarki i finansów. Ze względu na zmieniające się przyczyny i cele interwencjonizmu nie można było jednak wskazać na interwencjonizm poza tymi sferami (np. w zakresie ochrony środowiska naturalnego, bezpieczeństwa i porządku publicznego).

Rozważania zawarte w pracy mają głównie charakter porównawczy, ponieważ uwzględniam w nich i porównuję rozwiązania wynikające z prawa międzynarodowego i prawa unijnego, a także z prawa krajowego. W tym ostatnim wypadku chodzi o obowiązujące prawo polskie, które stanowi przykład prawa krajowego państwa członkowskiego UE, co zaznaczyłem w podtytułach rozdziałów. Rzadziej odwoływałem się bowiem do prawa innych państw, a jeśli już, to jedynie tytułem przy-

kładów wskazujących na występowanie innych tendencji lub alternatyw przyjmowanych rozwiązań. Zasadniczo jednak monografia zawiera ocenę współczesnego interwencjonizmu głównie z perspektywy państwa członkowskiego UE.

W dokumentowaniu opisywanych i ocenianych faktów posługiwałem się źródłami prawa międzynarodowego, unijnego i polskiego (czasami także innych państw). Gdy było to konieczne, sięgałem również do aktów już nieobowiązujących, ale zasadniczą bazę rozważań stanowiły akty normatywne obowiązujące w dniu 1.07.2018 r.

Przy pisaniu pracy korzystałem w szerokim zakresie z literatury naukowej dotyczącej tematu opracowania. Wykorzystałem więc najważniejsze opracowania historyczne, ekonomiczne i politologiczne, a przede wszystkim opracowania z różnych dziedzin prawa. Cytuję je w przypisach do tekstu oraz zestawiam w bibliografii. Pragnę w ten sposób udokumentować nie tylko szerokie i rzetelne wykorzystanie literatury przedmiotu, lecz zapewnić czytelnikom pracy (naukowcom i studentom oraz praktykom realizujących zadania państwa) podanie informacji na temat dostępnej wiedzy o interwencjonizmie.

W ukształtowaniu ostatecznej wersji opracowania pomogły mi bezcenne uwagi Państwa Profesorów: Jana Głuchowskiego, Macieja Perkowskiego, Anny Piszcz i Marcina Olszaka. Składam im za to serdeczne podziękowania.

Autor

lipiec 2018 r.

Część I

**DROGA DO WSPÓŁCZESNEGO
INTERWENCJONIZMU I JEGO CECHY**

Rozdział I

POWSTANIE I ROZWÓJ INTERWENCJONIZMU

1. Uwagi wstępne

Ustalenie narodzin interwencjonizmu jest utrudnione. Interwencjonizm wyłonił się i kształtował w sposób ewolucyjny, i to pod wpływem wielu różnych czynników politycznych, ekonomicznych i społecznych. Można przyjąć, że kolejne etapy rozwojowe interwencjonizmu obejmowały najpierw czasy od zarania państwowości do połowy XIX w., następnie okres do zakończenia II wojny światowej, a potem lata późniejsze (od 1950 r.) aż do czasu obecnego.

2. Interwencjonizm do połowy XIX w.

Wczesny interwencjonizm można wiązać dopiero z władztwem państwowym. Powstanie instytucji państwa tłumaczy się na różne sposoby (teoria przemocy, teoria patriarchalna, teoria patrymonialna, teoria umowy społecznej itp.). Zawsze jednak państwo oznacza organizację społeczeństwa zamieszkałego na ściśle zaznaczonym terytorium oraz posiadającą wspólne dobra oraz cele, a także na ogół te same zwyczaje i kulturę, a często również wiarę. Natomiast typy państwa wyróżnia się ze względu na formację społeczno-ekonomiczną, w której stosunki społeczne wyrażały dominujące w tym okresie stosunki własnościowe.

Wynikające z nich stosunki społeczne i ekonomiczne przesądają zatem o powstaniu i kształcie interwencjonizmu w gospodarce.

Tylko we wczesnym etapie rozwoju ludzkości istniała własność wspólna (wspólnota pierwotna) lub wyłączna własność władcy danego terytorium. Wtedy to *dominium* nie wydzielało się jeszcze od *imperium*. Władca panował nie tylko politycznie i militarnie nad danym terytorium, lecz decydował też o wszelkich dobrach, które się na nim znajdowały (ziemia, lasy, wody, zwierzyzna itd.). Z czasem jednak obok własności władcy powstała też własność innych podmiotów, w tym miast, kościołów i związków wyznaniowych oraz niektórych osób prywatnych (feudałów, szlachty). Wówczas pojawił się po raz pierwszy problem dopuszczalności władczej ingerencji władcy w zachowania innych podmiotów, a zwłaszcza właścicieli swoich dóbr. Nie można było bowiem przyjąć, że problem taki nie istnieje, bo „każdy zajmuje się swoim”. Było inaczej, i to z dwóch powodów.

Po pierwsze dlatego, że w interesie każdego właściciela określonych dóbr leżało to, aby były one bezpiecznie i efektywnie eksploatowane. Właściciel zawsze pragnął je nie tylko utrzymać, lecz dalej rozwijać. Dlatego musiał odnosić się do nich z należytą troską i wiedzą. Po drugie zaś dlatego, że odrębność własności nie doprowadziła do zaniku wspólnych interesów lub potrzeb społecznych. Pojęcie interesu ogólnego, zwanego później interesem publicznym lub społecznym, było wcześniejszym od pojęcia państwa i jego powinności, przedtem pojawiły się bowiem interesy wspólnoty. To zaś oznacza, że wcześniej też wyłoniła się konieczność podejmowania przez władcę, a później przez państwo działań polegających nie tylko na ochronie własnych dóbr (potem dóbr publicznych lub państwowych), lecz również na interwencji zapewniającej bezpieczeństwo i ochronę interesów wspólnoty oraz interesów indywidualnych innych właścicieli. Jakie działania interwencjonistyczne były więc udziałem ówczesnych władców?

W państwach starożytnych Bliskiego Wschodu oraz Egiptu i Rzymu odnotować trzeba przede wszystkim działania mające na celu zapewnie-

nie sprawności systemów irygacyjnych służących rozwojowi rolnictwa¹. W Chinach były to natomiast działania wspomagające rozwój przemysłu wydobywczego oraz produkcji niektórych wyrobów (papier, jedwab). W innych państwach postawiono na rozwój handlu, który wspierany był przez budowę i utrzymywanie szlaków komunikacyjnych (dróg, portów rzecznych i morskich) oraz tworzenie miejsc targowych, a także na tworzenie pierwszych form ubezpieczeń majątkowych i bankowości. Polityce gospodarczej władcy (państwa) służyły także wprowadzane systemy celne² i fiskalne oraz inwestycje zapewniające bezpieczeństwo zewnętrzne i wewnętrzne (budowa murów obronnych oraz innych obiektów militarnych). Doprowadziło to niektóre państwa do potęgi gospodarczej i politycznej (Chiny, Egipt, Grecja, Rzym)³.

W średniowieczu podstawą gospodarki było rolnictwo, w którym pojawiły się zmiany systemu uprawiania ziemi (wprowadzenie tzw. trójpolówki) oraz pierwsze wynalazki techniczne, które miały również znaczenie dla rozwoju produkcji⁴. Odnotować trzeba też rozwój górnictwa i produkcji przemysłowej. Te ostatnie dziedziny rozwijały się w ramach tzw. klasztornych osiedli przemysłowych, które obejmowały liczne warsztaty rzemieślnicze⁵. Oprócz tego rozwijały się gospodarka i handel miejski. Wzrosło przede wszystkim znaczenie handlu międzynarodowego⁶. Władcy sprzyjali jego rozwojowi, chociaż nie rezygnowali z ceł i innych obciążeń dotyczących zwłaszcza cudzoziemców. Na innych kontynentach rozwój gospodarczy przebiegał częściowo podobnie, ale też i inaczej⁷. Świat islamu był bowiem różny od cywilizacji chińskiej i społeczeństwa hinduistycznego, nie mówiąc już o odmiennościach dotyczących Afryki i obydwu Ameryk.

¹ Patrz Z. Fedorowicz, *Instytucje finansowe*, Warszawa 1965, s. 27 i n.

² Patrz W. Czyżowicz, M. Woźniczko, *Cło i celnicy w historii. Struktury i mechanizmy działania*, Warszawa 2012, s. 11 i n.

³ R. Cameron, *Historia gospodarcza świata. Od paleolitu do czasów najnowszych*, Warszawa 2001, s. 41 i n.

⁴ R. Cameron, *Historia...*, s. 80 i n.

⁵ W. Stankiewicz, *Historia...*, Warszawa 2000, s. 69.

⁶ R. Cameron, *Historia...*, s. 73 i n.

⁷ R. Cameron, *Historia...*, s. 89–107.

Cezary Kosikowski – profesor zwyczajny nauk prawnych i doctor h.c. Uniwersytetu w Koszycach; specjalizuje się w prawie finansowym i prawie gospodarczym publicznym oraz w prawie europejskim; autor ponad 540 prac naukowych, w tym kilkunastu podręczników akademickich i komentarzy (dotyczących prawa działalności gospodarczej, finansów publicznych, ordynacji podatkowej, finansów samorządowych, gospodarki komunalnej); współautor części przepisów Konstytucji RP; równoległe z pracą akademicką pełnił wiele ważnych funkcji doradczych w administracji rządowej (doradca ministra finansów, szef Rady Legislacyjnej) oraz w NIK (członek Kolegium).

W monografii autor prezentuje zalety i wady współczesnego interwencjonizmu, a także bada, czy osiąga on zamierzone cele, wskazuje kierunki rozwoju i przedstawia konkretne propozycje zmian. Omawia ewolucję jego podstaw doktrynalnych; konstrukcję (przyczyny i cele, formy realizacji, instrumentarium, podstawy prawne, organizacja); funkcje (tworzenie strategii rozwoju, programowanie gospodarcze i planowanie finansowe, wsparcie finansowe gospodarki, kontrola i nadzór, ochrona konkurencji i konsumentów) oraz funkcjonowanie na rynku towarów i usług, rynku finansowym i rynku pracy.

Książka została napisana dla sędziów, adwokatów, ekonomistów, księgowych i doradców podatkowych oraz pracowników administracji rządowej i parlamentarzystów. Zainteresuje także pracowników naukowych i studentów, którzy chcieliby poszerzyć wiedzę dotyczącą interwencjonizmu.



ZAMÓWIENIA:

INFOLINIA 801 04 45 45, FAX 22 535 80 01
ZAMOWIENIA@WOLTERSKLUWER.PL
WWW.PROFINFO.PL

