

KATARZYNA KOKOCIŃSKA

## **PRAWNE ASPEKTY WSPIERANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI – USTAWA O SWOBODZIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ ORAZ USTAWY USTROJOWO-KOMPETENCYJNE**

### **I. ZADANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ**

Materiał ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>1</sup>, zgodnie z treścią art. 1, jest zarówno podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej na terytorium RP, jak i zadania organów administracji publicznej w tym zakresie. Brzmienie art. 1 zbliżone jest do treści art. 1 ustawy – Prawo działalności gospodarczej<sup>2</sup>, co może świadczyć o kontynuacji przez ustawodawcę koncepcji poszerzenia tradycyjnego zakresu unormowań ustaw określających status prawny przedsiębiorców o normy publicznoprawne, dotyczące zadań administracji publicznej. Nie oznacza to, że polskie ustawodawstwo gospodarcze do czasu wejścia w życie Prawa działalności gospodarczej pomijało zagadnienia kompetencyjne organów administracji publicznej, te dwa akty bowiem różnią się tylko sposobem ujęcia tych kwestii<sup>3</sup>.

O ile koncepcja opracowania i uchwalenia ustawy – Prawo działalności gospodarczej, która obok gwarancji swobody działalności gospodarczej przedstawia zadania administracji w zakresie działalności gospodarczej, spotkała się z pozytywnymi ocenami, o tyle sposób ujęcia tej materii poddano krytyce.

Przyjęta przez ustawodawcę konstrukcja ustawowego określenia zadań organów administracji publicznej opierała się na ich wyodrębnieniu, a przez to

---

<sup>1</sup> Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej Dz. U. Nr 173, poz. 1807; Dz. U. Nr 281, 2004, poz. 2777; Dz. U., Nr 33, 2005 poz. 289 (dalej: usdg).

<sup>2</sup> Ustawa z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej, Dz. U. Nr 101, poz. 1178 z późn. zm. (dalej: Pdg); na mocy art. 66 ustawy z 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 173, poz. 1808) z dniem wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej utraciła moc ustawa z 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178, z późn. zm.), z wyjątkiem: art. 53-56, które tracą moc z dniem 31 grudnia 2004 r. oraz art. 7-7i, które tracą moc z dniem 31 grudnia 2006 r.

<sup>3</sup> Szerzej na ten temat T. Rabska, *Zadania administracji publicznej w działalności gospodarczej (problem zakresu obowiązywania Prawa działalności gospodarczej)*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 2, s. 137-158. Autorka, analizując przepisy ustawy Pdg z punktu widzenia zadań administracji publicznej w działalności gospodarczej, podkreślała, iż „Odmienność w przypadku nowej ustawy Pdg polega na tym, że ustawa – jak można wnosić z treści art. 1 – nie ogranicza się tylko do tej tradycyjnej sfery, ale i na tym, że rozszerzając przedmiot regulacji o zadania administracji, przypisuje mu taką rangę, jak podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej przed przedsiębiorcą” (s. 137).

nadaniu tej materii szczególnej rangi. Zgodnie z zapowiedzią (wyrażoną w art. 1 Pdg), ustawodawca poświęcił zadaniom organów administracji publicznej oddzielny rozdział (8), nadając mu tytuł „Zadania organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego w zakresie działalności gospodarczej”. Rozdział 8 obejmował dwie sfery zadań<sup>4</sup>. Pierwsza z nich to zadania ogólne – wspieranie działalności gospodarczej, odnoszące się do organów administracji rządowej oraz organów jednostek samorządu terytorialnego. Druga sfera obejmowała zadania szczegółowe, kierowane wyłącznie do organów jednostek samorządu terytorialnego, między innymi w zakresie udzielenia, odmowy udzielenia i cofania koncesji bądź zezwoleń<sup>5</sup>. Zadania organów administracji publicznej można było odnaleźć także w innych rozdziałach. Podkreślić przy tym należy, że były to również te, które objęte były zakresem regulacji rozdziału 8<sup>6</sup>. Brak konsekwencji i precyzji normowania materii ustawowej w zakresie zadań organów administracji publicznej, ogólność przepisów nie wnoszących konkretnych treści prawnych, to podstawowe zarzuty stawiane ustawodawcy<sup>7</sup>.

Do katalogu zadań administracji publicznej w działalności gospodarczej ustawodawca ustawą – Prawo działalności gospodarczej wprowadził nowe zadanie. Art. 61 tejże ustawy stanowił wprost o wspieraniu działalności gospodarczej przez organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego. Przepis ten wskazywał jednocześnie, na czym wspieranie działalności gospodarczej ma polegać. I tak, działania administracji miały koncentrować się na promowaniu przedsiębiorczości, prowadzeniu działalności informacyjnej i oświatowej, w tym organizowaniu szkoleń w zakresie rozwoju przedsiębiorczości oraz współdziałaniu z samorządem gospodarczym, organizacjami pracodawców i innymi organizacjami przedsiębiorców. Ustawodawca w art. 61 Pdg nie wskazywał, które z wymienionych działań w ramach wspierania działalności gospodarczej realizują konkretne organy administracji rządowej, czy organy jednostek samorządu terytorialnego, czego można było się spodziewać, sądząc z tytułu rozdziału 8. Nie precyzował także, na czym te działania mają polegać. Z brzmienia tego bardzo ogólnego przepisu można było wnosić, że wspieranie działalności gospodarczej służyć miało wszystkim przedsiębiorcom.

Przepisy te, co do zasady, poddane zostały krytyce<sup>8</sup>, choć stanowiska odmienne nie były odosobnione<sup>9</sup>. Przede wszystkim kontrowersje wokół regulacji art. 61 Pdg dotyczyły charakteru i sposobu ujęcia zadań. Niektórzy traktowali te zadania jako programowe<sup>10</sup>, nakazujące realizację pewnego stanu rzeczy w możliwie najwyższym stopniu, przy uwzględnieniu faktycznych i prawnych

<sup>4</sup> Szerzej na ten temat: T. Rabska, op. cit., s. 144 i n.

<sup>5</sup> Art. 62 i n. Pdg.

<sup>6</sup> Dotyczy to między innymi rozdziału 3 i rozdziału 4 ustawy Pdg, odnoszących się do postępowania w sprawach o udzielenie koncesji i odpowiednio w sprawach zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej.

<sup>7</sup> Tak np. T. Rabska, op. cit., s. 144 i n.

<sup>8</sup> M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Zakamycze 2000, s. 708.

<sup>9</sup> B. Popowska *Wspieranie małych i średnich przedsiębiorców – charakterystyka przepisów Prawa działalności gospodarczej i ich realizacja*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, z. 2, s. 125 i n.

<sup>10</sup> M. Zdyb, op. cit., s. 707.

możliwości. Spotkać też można stanowisko oceniające te zadania jako niewiele znaczące z punktu widzenia obowiązków organów administracji<sup>11</sup>. Pojawiły się także poglądy, że postanowienia art. 61 Pdg wprowadzające obowiązek wspierania działalności gospodarczej przez organy administracji publicznej wyrażają kierunek wykładni przepisów ustawowych, czyli stanowią normę interpretacyjną dla organów oraz wprowadzają nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego w zakresie działalności gospodarczej<sup>12</sup>.

B. Popowska wskazywała<sup>13</sup>, że w art. 61 Pdg ustawodawca wymienia przykładowe, kierunkowo ujęte działania, które organy powinny podejmować, o ile mieszczą się w zakresie ich zadań określonych przepisami prawa ustrojowego i prawa materialnego. T. Rabska, analizując postanowienia rozdziału 8 Pdg, zwracała uwagę, że ustawa nie nawiązuje do zadań organów administracyjnych określonych w innych ustawach<sup>14</sup>. Wypowiadając się na temat charakteru zadań organów administracji z punktu widzenia form ich realizacji, przyjmowano, że zadania te mają charakter głównie niewładczy<sup>15</sup>, a ich realizacja nie musi opierać się na konkretnej normie kompetencyjnej – wystarczy wskazanie zakresu działania danego organu<sup>16</sup>. Wątpliwości budziła także skuteczność tych przepisów<sup>17</sup>.

W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej ustawodawca zrezygnował z wcześniejszego modelu regulacji zadań organów administracji publicznej i nie dokonał ich wyodrębnienia w osobnym rozdziale. Zadania administracji, określone przedmiotowo w art. 1 usdg, (tj. w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej), umiejscowione zostały w poszczególnych rozdziałach ustawy.

Wśród unormowań rozdziału 1 na szczególną uwagę zasługuje – z punktu widzenia problematyki niniejszego opracowania – art. 8 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dotyczący wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Zaznaczyć jednak należy, że składa się on z trzech ustępów, przy czym ustępy 2 i 3 artykułu 8 usdg dotyczą odrębnej materii. Adresowane są one do konkretnych organów administracji publicznej, to znaczy organów wdrażających programy pomocowe, i wyznaczają im, wskazując sposób realizacji, obowiązek przekazywania informacji o warunkach i formach udzielanej pomocy publicznej, czyli określają wprost zadania organów administracji publicznej w tym zakresie. Umieszczenie ich w art. 8 jest raczej przypadkowe. Regulacje te ze względu na przedmiot materii powinny zostać umiejscowione w art. 7 usdg dotyczącym działań organów administracji publicznej w zakresie udzielania pomocy publicznej.

Art. 8 ust. 1 zawiera ogólne sformułowanie o wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości przez organy administracji publicznej.

<sup>11</sup> C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 142.

<sup>12</sup> T. Rabska, op. cit., s. 146.

<sup>13</sup> B. Popowska, op. cit., s. 128.

<sup>14</sup> T. Rabska, op. cit., s. 146. Autorka podkreśla, że w ramach aparatu rządowego żaden z ministrów nie jest ustawowo zobowiązany do popierania przedsiębiorczości.

<sup>15</sup> Polegają na podejmowaniu głównie czynności faktycznych, tak np. M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 422.

<sup>16</sup> J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzebszcz, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz* Warszawa 2000, s. 212-213.

<sup>17</sup> C. Kosikowski, op. cit., s. 142; M. Zdyb, op. cit., s. 708; inaczej B. Popowska, op. cit., s. 126.

Dalej stanowi, że realizacja wspierania jest ukierunkowana na działania stwarzające korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Jednocześnie ustawodawca akcentuje, że wspieranie powinno dotyczyć w szczególności mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Stymulowanie rozwoju tego sektora przedsiębiorców potwierdzają regulacje rozdziału 7 usdg „Mikroprzedsiębiorcy, mali i średni przedsiębiorcy”. Zgodnie z treścią art. 103 usdg, państwo, z poszanowaniem zasad równości i konkurencji, stwarza korzystne warunki do funkcjonowania i rozwoju mikro-, małych i średnich przedsiębiorców. Przepis ten<sup>18</sup> wskazuje w ogólny sposób działania państwa: 1) inicjowanie zmian stanu prawnego sprzyjających rozwojowi mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców, w tym dotyczących dostępu do środków finansowych pochodzących z kredytów i pożyczek oraz poręczeń kredytowych; 2) wspieranie instytucji umożliwiających finansowanie działalności gospodarczej na dogodnych warunkach w ramach realizowanych programów rządowych; 3) wyrównywanie warunków wykonywania działalności gospodarczej ze względu na obciążenia publicznoprawne; 4) ułatwianie dostępu do informacji, szkoleń oraz doradztwa; 5) wspieranie instytucji i organizacji działających na rzecz przedsiębiorców; 6) promowanie współpracy mikroprzedsiębiorców, małych i średnich przedsiębiorców z innymi przedsiębiorcami polskimi i zagranicznymi.

Analiza usdg z punktu widzenia zadań organów administracji publicznej uzasadnia postawienie kilku kluczowych pytań. Jakie skutki prawne wynikają z tak ogólnie sformułowanego art. 8 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej? Czy w świetle regulacji tej ustawy można mówić o nowych, szczególnych zadaniach organów administracji publicznej w sferze działalności gospodarczej, ustawowo określonej jako „wspieranie rozwoju przedsiębiorczości stwarzające korzystne warunki do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej”? Jakie organy administracji publicznej realizują to „wspieranie” i czy usdg przewiduje instrumenty prawne jego realizacji, czy należy ich poszukiwać w przepisach ustaw szczególnych? Czy użycie w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej innego niż w ustawie – Prawo działalności gospodarczej sformułowania na określenie „powinności” administracji (to znaczy zamiast dotychczasowego wspierania działalności gospodarczej – wspieranie rozwoju przedsiębiorczości) jest podyktowane nadaniem mu nowego znaczenia prawnego? Czy jest to nowe zadanie, nowa funkcja<sup>19</sup>, czy nowa zasada działania administracji w działalności gospodarczej?

Ustalenia te nie będą możliwe bez odwołania się do innych przepisów analizowanej ustawy oraz ustaw ustrojowo-kompetencyjnych i zbadania stosunku, jaki zachodzi pomiędzy nimi a usdg.

Żeby dokonać oceny obecnych rozwiązań ustawowych, konieczne jest ustalenie charakteru normy prawnej wynikającej z art. 8 ust. 1 usdg oraz sprecyzowanie zarówno zakresu przedmiotowego, jak i podmiotowego „wspierania rozwoju przedsiębiorczości”.

<sup>18</sup> Podobnie jak wcześniej art. 53 Pdg.

<sup>19</sup> Szerzej o definicji funkcji i zadania administracji państwowej M. Górski, *Pojęcia – funkcje administracji państwowej* i *zadania administracji państwowej*, „Acta Universitatis Lodzianensis” Folia Iuridica 52, 1992, s. 169-173.

## II. CHARAKTER PRAWNY I TREŚĆ „WSPIERANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI” W ŚWIETLE USDG

Pomocne w rozstrzygnięciu o charakterze prawnym normy wynikającej z art. 8 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej może być przede wszystkim określenie rangi tej ustawy w polskim systemie prawa. Jest ona niewątpliwie ustawą podstawową i zajmuje szczególne miejsce w systemie źródeł publicznego prawa gospodarczego. Stanowi kontynuację koncepcji regulacji Prawa działalności gospodarczej, o której mówiło się, że jest ustawą wiodącą<sup>20</sup> i stanowi fundament nowego prawa gospodarczego o charakterze publiczno-prawnym<sup>21</sup>, a także traktowało się ją jako „konstytucję gospodarki” bądź „konstytucję przedsiębiorczości”<sup>22</sup>.

Wspieranie rozwoju przedsiębiorczości ujęte zostało w rozdziale 1 usdg „Przepisy ogólne”<sup>23</sup>. W uzasadnieniu do projektu ustawy<sup>24</sup> wskazuje się, że rozdział ten zawiera „[...] zasady odnoszące się do sfery stosunków między organami władzy publicznej a przedsiębiorcą [...]” i określa te przepisy mianem klauzul generalnych<sup>25</sup>. Nie wydaje się uzasadnione przypisywanie art. 8 ust. 1 usdg takiego charakteru. Nie jest to przepis upoważniający organ do podejmowania decyzji w oparciu o pozaprawne zasady postępowania, mające uzasadnienie aksjologiczne w ocenach ogólnych. Ustawodawca nie odwołuje się tu do dyrektyw o charakterze generalnym. Czyni to dla przykładu w art. 7 czy art. 9 usdg, na podstawie których organy administracji, wykonując zadania, zobowiązane są działać „z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorców” bądź „z poszanowaniem zasad równości i konkurencji”.

Z brzmienia przepisu trudno jest także wywieść zadanie administracji publicznej, czyli normatywne określenie działań aparatu administracji koniecznych do urzeczywistnienia określonego celu państwa, za pomocą wyznaczonych środków i form działania<sup>26</sup>. Organy administracji publicznej nie mogą wyłącznie na podstawie analizowanego przepisu podejmować konkretnych czynności, bowiem te nie zostały w nim wyznaczone. Dlatego art. 8 ust. 1 powinien być traktowany jako *zasada-norma* wyznaczająca kierunek (wspieranie) i cel (stwarzanie korzystnych warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczych) działań administracji<sup>27</sup>. Przyjmując takie znaczenie, można zgodzić się z uzasadnieniem do projektu

<sup>20</sup> M. Waliński, op. cit., s. 12.

<sup>21</sup> J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzebny, op. cit., s. 7.

<sup>22</sup> Traktowanie ustawy Pdg jako konstytucji gospodarczej było dość powszechne w literaturze przedmiotu, tak np. M. Zdyb, op. cit., s. 29; W. Kubala, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 139; B. Popowska, op. cit., s. 125; M. Waliński, op. cit., s. 12.

<sup>23</sup> W Pdg zadania organów, w tym wspieranie działalności gospodarczej, ujęte były w odrębnym rozdziale ustawy (Rozdział 8. Zadania organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie działalności gospodarczej).

<sup>24</sup> Sejm Rzeczypospolitej Polskiej IV kadencji, Druk Sejmowy nr 2118 z 15 października 2003 r.

<sup>25</sup> Na temat klauzul generalnych zob. Z. Ziemiński, *Stan dyskusji nad problematyką klauzul generalnych*, „Państwo i Prawo” 1989, nr 3, s. 14-24; A. Redelbach, S. Wronkowska, Z. Ziemiński *Zarys teorii państwa i prawa*, Warszawa 1994, s. 260-264; S. Wronkowska, Z. Ziemiński, *Zarys teorii prawa*, Poznań 1997, s. 124 i s. 223-226.

<sup>26</sup> Definicja zadania za: M. Górski, op. cit., s. 170.

<sup>27</sup> C. Kosikowski, komentując nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej, stwierdził, że przepisy ogólne usdg zawierają *zasady*, „wyrażające stosunek państwa do działalności gospodarczej” (op. cit., s. 14).

ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, że przepisy rozdziału 1 formułują dyrektywy interpretacyjne pozostałych przepisów projektu. W uzasadnieniu stwierdza się także, że przepisy te wyznaczają kierunek i zakres regulacji prawnych w ustawach szczegółowych.

Przyjęcie, że jedną z zasad w katalogu usdg<sup>28</sup> jest zasada wspierania rozwoju przedsiębiorczości przez organy administracji publicznej, powoduje określone, daleko idące skutki w sferze praw i obowiązków przedsiębiorców, a także działań organów administracji publicznej.

Zgodnie z nauką prawa, pojęcia „zasada prawa” używa się (w prawoznawstwie) w dwóch odmiennych znaczeniach. Można je rozumieć w sposób pozadyrektywalny (opisowy) lub dyrektywalny<sup>29</sup>. W odniesieniu do zasady wynikającej z art. 8 ust. 1 można mówić raczej o znaczeniu dyrektywalnym, jako o wiążącej prawie normie, należącej do danego systemu, nadrzędnej w stosunku do innych norm tego systemu (tu: ze względu na rolę usdg i usytuowanie art. 8 ust. 1 w rozdziale 1 „Przepisy ogólne”), której wyznacza się w tym systemie rolę szczególnie<sup>30</sup>. Ta norma-zasada wskazuje jej adresatom (tu: organom administracji publicznej) określone działania (szczególnie doniosłe zachowania merytoryczne), to znaczy wskazuje kierunek stosowania prawa i ukierunkowuje sposób czynienia użytku z przysługujących określonym podmiotom praw (tu: w zakresie wspierania rozwoju przedsiębiorczości)<sup>31</sup>.

Działania administracji dotyczą sfery ustawowo określonej jako „rozwój przedsiębiorczości przez tworzenie warunków do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej”. Niestety, treść przepisu nie rozstrzyga jednoznacznie o zakresie normowania. Ustawodawca akcentuje, że działania organów administracji dotyczą wspierania rozwoju przedsiębiorczości, a nie działalności gospodarczej, co przy braku ustawowego określenia użytego sformułowania „przedsiębiorczość” może prowadzić do przyjęcia stanowiska o bardzo szerokim traktowaniu tej sfery oddziaływania administracji<sup>32</sup>. Dalej jednak ustawodawca zaznacza, że rozwój następuje poprzez tworzenie korzystnych warunków do

<sup>28</sup> C. Kosikowski (op. cit., s. 67) formułuje następujący katalog zasad wynikający z przepisów rozdziału 1 usdg: 1) zasada udzielania przedsiębiorcom pomocy publicznej z poszanowaniem zasad równości i konkurencji – art. 7; 2) zasada zakazu żądania przez przedsiębiorców przez organy administracji publicznej spełnienia warunków nieprzewidzianych przepisami prawa – art. 6 ust. 2; 3) zasada wykonywania nadzoru i kontroli z poszanowaniem uzasadnionych interesów przedsiębiorców – art. 9; 4) zasada udzielania przedsiębiorcom na piśmie interpretacji przepisów dotyczących danin publicznych i braku odpowiedzialności przedsiębiorcy za zachowanie zgodne z uzyskaną interpretacją – art. 10; 5) zasada załatwiania spraw przedsiębiorców przez organy administracji publicznej bez zbędnej zwłoki – art. 11; 6) zasada współdziałania organów administracji publicznej z organizacjami pracodawców, organizacjami pracowników, organizacjami przedsiębiorców oraz samorządami zawodowymi i gospodarczymi (art. 12) i w tym kontekście przyjmuje, że wspieranie rozwoju przedsiębiorczości odczytywać należy jako zakaz podejmowania przez organy administracji publicznej działań niekorzystnych dla rozwoju przedsiębiorczości.

<sup>29</sup> T. Zalasieński, *W sprawie pojęcia konstytucyjnej zasady prawa*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 8, s. 18-29, cytuje poglądy S. Wronkowskiej, M. Zielińskiego, Z. Ziemińskiego, *Zasady prawa. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1974.

<sup>30</sup> Szerzej: S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 186 i n.; S. Wronkowska, *Sposoby pojmowania 'zasady prawa' (dyskusja w Komitecie Nauk Prawnych PAN)*, „Państwo i Prawo” 1972, nr 10, s. 166-169.

<sup>31</sup> S. Wronkowska, Z. Ziemiński, op. cit., s. 188, autorzy wskazują ponadto, że szczególna rola zasad prawa w systemie prawnym polega na tym, iż wyznaczają one kierunek działań prawodawczych oraz ukierunkowują proces interpretacji przepisów prawa.

<sup>32</sup> Szerokie ujęcie pojęcia „przedsiębiorczość”, widoczne przede wszystkim w ekonomii, rozumie ją jako rozwój przedsięwzięć gospodarczych; tak np. S. Jankiewicz, *Stymulowanie rozwoju przedsiębiorczości w Polsce – polityki rozwiązań systemowych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2003, z. 4, s. 112.

podejmowania i wykonywania działalności, szczególnie dla określonej grupy przedsiębiorców – mikro-, małych i średnich. Traktować to należy jako zawężenie obszaru działania administracji.

Biorąc pod uwagę systematykę ustawy, jej zakres przedmiotowy wskazany w art. 1 oraz charakter prawny art. 8 ust.1 ustawy zamieszczonego w „Przepisach ogólnych” należałoby przyjąć, że wspieranie rozwoju przedsiębiorczości odnosi się do zadań organów administracji publicznej w działalności gospodarczej, wskazanych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej. W konsekwencji instrumentów ich realizacji należałoby szukać wśród jej przepisów. Zadania wynikające z usdg związane są z typowymi funkcjami administracji i dotyczą postępowania koncesyjnego, prowadzenia ewidencji działalności gospodarczej i ewidencji działalności regulowanej oraz kontroli przedsiębiorcy. Oznacza to, że takie organy administracji publicznej, jak na przykład organ koncesyjny czy ewidencyjny, wykonując swoje zadania zobowiązane są wspierać rozwój przedsiębiorczości, tworząc korzystne warunki podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Ustawodawca nie wskazuje ani form, ani środków realizacji „wspierania”.

Na tle powyższych rozwiązań na uwagę zasługuje treść art. 103 usdg. Przepis ten odnosi się do nietypowych działań skierowanych na wspieranie mikro-, małych i średnich przedsiębiorców, którzy na podstawie art. 8 ust. 1 są recypientami zachowań organów administracji publicznej. Zachowania te sformułowane bardzo ogólnie, polegają między innymi na inicjowaniu, wspieraniu, wyrównywaniu warunków, ułatwianiu dostępu czy promowaniu mikro-, małych oraz średnich przedsiębiorców<sup>33</sup>. Interpretując przepis z punktu widzenia zadań organów administracji, zastrzeżenia budzi także sposób wskazania adresata normy wynikającej z art. 103 usdg. Z brzmienia przepisu wynika, że jego adresatem jest państwo, zobowiązane do podjęcia działań na rzecz przedsiębiorców spełniających ustawowe kryteria<sup>34</sup>. Inaczej niż w przypadku normy-zasady, wynikającej z art. 8 ust. 1 ustawy, która kierowana jest do organów administracji publicznej (co prawda bez wskazania, o jakie konkretnie organy chodzi). O ile w wypadku art. 8 ust. 1 usdg jest to uzasadnione rolą, jaką mu się przypisuje (norma kierunkowa), o tyle w przypadku art. 103 usdg można postawić ustawodawcy zarzut braku precyzji przy wskazywaniu zadań i ich adresatów.

Powyższa analiza usdg prowadzi do wniosku, że ustawodawca ani nie nałożył szczególnych zadań, ani nie wyposażył organy administracji publicznej w szczególne środki służące wspieraniu rozwoju przedsiębiorczości w celu tworzeniu korzystnych warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej. Wynika z tego, że art. 8 ust. 1 nie wnosi żadnych nowych treści, a zasada z niego wynikająca dotyczy zadań organów realizujących typowe funkcje w działalności gospodarczej, takie jak reglamentacja, kontrola czy nadzór<sup>35</sup>.

<sup>33</sup> Działania tego typu wykonywane są w ramach usługowej funkcji administracji; szerzej o usługowej funkcji administracji: T. Kuta, *Aspekty prawne działań administracji publicznej w organizowaniu usług*, Wrocław 1969, s. 81.

<sup>34</sup> Wskazane w art. 104 i n. usdg.

<sup>35</sup> Szerzej na temat funkcji administracji np. J. Borkowski, *Określenie administracji i prawa administracyjnego*, w: *System prawa administracyjnego*, t. I, Warszawa 1977, s. 56; E. Ochendowski, *Centralne organy administracji*, w: *System prawa administracyjnego*, t. III, s. 64; M. Jelowski, Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 1983, s. 6.

### III. SZCZEGÓLNE ZADANIA ORGANÓW ADMINISTRACJI RZĄDOWEJ I ORGANÓW JEDNOSTEK SAMORZĄDU TERYTORYALNEGO W ZAKRESIE WSPIERANIA ROZWOJU PRZEDSIĘBIORCZOŚCI

Skoro ustawodawca nie wskazał w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej szczególnych zadań i instrumentów prawnych realizacji „wspierania rozwoju przedsiębiorczości”, to wydaje się uzasadnione ustalenie, czy, na jakiej podstawie i jakie organy administracji publicznej zobowiązane są do realizacji ogólnej normy kierunkowej art. 8 ust. 1 usdg. Rozważania te implikują konieczność odwołania się do ustaw szczególnych, zarówno przepisów ustrojowo-kompetencyjnych, jak i przepisów prawa materialnego<sup>36</sup>.

Zasadne jest także poszerzenie sfery działań organów administracji publicznej poza tą, która zakreślona została zadaniami organów wynikającymi z usdg. Sfera ta obejmowałaby działania powodujące pobudzenie aktywności gospodarczej i stworzenie warunków dla prowadzenia inwestycji. Skoro ustawodawca w art. 8 usdg stwierdza, że celem działań organów administracji ma być stworzenie korzystnych warunków do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej<sup>37</sup>, to do działań administracji zaliczyć można byłoby wszystkie, które związane są z polityką społeczno-gospodarczą kraju (ujęcie bardzo szerokie) realizującą określone cele, a w szczególności polityką rozwoju regionalnego oraz pomocą publiczną dla przedsiębiorców (ujęcie węższe). Objęcie sferą „wspierania” polityki rozwoju regionalnego jest o tyle uzasadnione, że jej priorytety koncentrują się na rozwoju infrastruktury technicznej i informatycznej, wspieraniu inwestycji, wspieraniu instytucji otoczenia przedsiębiorczości oraz działaniach dla rozwoju zasobów ludzkich<sup>38</sup>, czyli czynników warunkujących rozwój przedsiębiorczości. Te zaś zasadzają się na stosowaniu nadzwyczajnego narzędzia polityki gospodarczej państwa<sup>39</sup>, jaką jest pomoc publiczna dla przedsiębiorców. Zadanie państwa w tym przedmiocie zostało wyrażone w art. 7 oraz art. 8 ust. 2 i 3 usdg. Ujęcie tych zagadnień w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej powinno być pozytywnie ocenione, jako próba harmonizacji ustawodawstwa gospodarczego<sup>40</sup>. W związku z utratą mocy większości przepisów ustawy z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania

<sup>36</sup> Ze względu na ograniczoną objętość opracowania przepisy prawa materialnego nie zostaną poddane analizie.

<sup>37</sup> Pojęcie „korzystnych warunków podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej” rozumiane jest w literaturze jako całość faktycznych i prawnych okoliczności mających pozytywny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorców (np. prawotwórcza działalność administracji publicznej, która zmierza do zmniejszenia ograniczeń w zakresie prowadzonej działalności gospodarczej; tak np. S. Szuster, *Komentarz do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, Lex/el. 2005).

<sup>38</sup> Szerzej: M. Bąk, M. Grabowski, P. Kulawczuk, M. Nowicki, M. Wargacki, E. Wojnicka, *Małe i średnie przedsiębiorstwa a rozwój regionalny*, Warszawa 2001.

<sup>39</sup> A. Werner, *Pomoc publiczna jako narzędzie polityki gospodarczej w krajach Unii Europejskiej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2001, nr 3, s. 2.

<sup>40</sup> T. Rabska, op. cit., s. 148, analizując sferę zadań administracji w świetle postanowień rozdziału 8 Pdg, podnosiła, że problematyka rozwoju regionalnego przez aparat rządowy, jak i zagadnienia związane z dopuszczalnością i nadzorowaniem pomocy publicznej powinny być rozstrzygane na innej płaszczyźnie, poza regulacjami Pdg. Uzasadniając swoje stanowisko, wskazywała na odrębne regulacje ustawowe odnoszące się do wskazanych powyżej materii i brak związków pomiędzy tymi ustawami a Pdg. Podnosiła jednak konieczność harmonizacji tych przepisów prawa.

rozwoju regionalnego<sup>41</sup>, jak i uchyleniem ustawy z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców<sup>42</sup>, unormowanie powyższej problematyki w ten sposób było pożądane.

Decydujące znaczenie przy formułowaniu zadań organów administracji ma to, czy zadanie te mogą być realizowane w ramach funkcjonującej struktury ustrojowo-kompetencyjnej administracji publicznej. Na tle regulacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej jest to o tyle problematyczne, że ustawa ta, wskazując sferę działania administracji, posługuje się sformułowaniem **wspieranie rozwoju przedsiębiorczości**, które nie występuje w innych ustawach, a w szczególności w ustawach ustrojowo-kompetencyjnych<sup>43</sup>.

Art. 8 ust. 1 usdg adresowany jest do organów administracji publicznej: organów administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego. Podstawami ustrojowo-prawnymi administracji rządowej są: ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów<sup>44</sup>, ustawa z 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej<sup>45</sup>, ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie oraz przepisy wykonawcze wydane na ich podstawie.

Zgodnie z treścią art. 33 ustawy z 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów, Prezes Rady Ministrów ustala w drodze rozporządzenia szczegółowy zakres działania ministra oraz ministerstwa lub innego urzędu administracji rządowej, który ma obsługiwać ministra, a w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej – również organów jemu podległych lub przez niego nadzorowanych. Prezes Rady Ministrów, określając szczegółowy zakres działania ministra, w wypadku ministra kierującego określonym działem administracji rządowej, wskazuje, uwzględniając przepisy ustawy o działach administracji rządowej, dział lub działy, którymi kieruje minister.

Ze względu na treść art. 8 ust. 1 usdg najbardziej interesujący wydaje się zakres działania Ministra Gospodarki i Pracy. Niestety, rozporządzenie<sup>46</sup> to, podobnie jak i inne ustalające zakres działania poszczególnych ministrów, ogranicza się jedynie do wskazania, jakimi działami administracji rządowej kieruje minister. W przypadku Ministra Gospodarki i Pracy są to działy: gospodarka, praca, rozwój regionalny oraz turystyka. Dział „gospodarka” obejmuje sprawy gospodarki, w tym działalności gospodarczej oraz współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego<sup>47</sup>. W ramach działu „rozwój regionalny” ustawodawca wymienia sprawy niezwykle ważne z punktu widzenia rozwoju przedsiębiorczości. Dotyczy to w szczególności współpracy z organizacjami zrzeszającymi jednostki samorządu terytorialnego w zakresie spraw społeczno-gospodarczego rozwoju kraju, współpracy z jednostkami samo-

<sup>41</sup> Dz. U. 2000, Nr 48, poz. 550 z późn. zm.

<sup>42</sup> Dz. U. 2000, Nr 60, poz. 704, uchylona 31 maja 2004 r. na mocy art. 71 ustawy z 30 kwietnia 2004 r. o postępowaniu w sprawach dotyczących pomocy publicznej, Dz. U. 2004, Nr 123, poz. 1291.

<sup>43</sup> Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie (tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 80, poz. 87 ze zm.); ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jedn.: Dz. U. 2001, nr 142, poz. 1590 ze zm.), ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592 ze zm.); ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, (tekst jedn.: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

<sup>44</sup> Dz. U. 2003, Nr 24, poz. 199 z późn. zm.

<sup>45</sup> Dz. U. 2003, Nr 159, poz. 1548 z późn. zm.

<sup>46</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 11 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego zakresu działania Ministra Gospodarki i Pracy, Dz. U. 2004, Nr 134, poz. 1428.

<sup>47</sup> Art. 9 ustawy o działach administracji rządowej.

rządu terytorialnego w zakresie rozwoju regionalnego, opracowywania projektów narodowej strategii rozwoju regionalnego oraz narodowego planu rozwoju będącego podstawą do zawarcia umowy pomiędzy Rządem Rzeczypospolitej Polskiej a Komisją Europejską, określającej wykorzystanie przez Polskę środków strukturalnych Unii Europejskiej<sup>48</sup>.

Z przepisów ustrojowych dotyczących naczelnych i centralnych organów administracji rządowej nie wynika wprost, że ministrowie odpowiedzialni za określone działy zobowiązani są do wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Zadania tego bowiem ustawy nie wskazują. Jednakże wszelkie czynności faktyczne i prawne organów, które służą rozwojowi przedsiębiorczości i stwarzają korzystne warunki do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, mogą być przypisane realizacji ogólnego zobowiązania<sup>49</sup>. Ponadto przepisy ustawy o działach administracji rządowej – rozdział 3 „Zadania ministra kierującego określonym działem administracji rządowej” (w szczególności art. 34) – nakładają na ministrów obowiązek inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, oraz do podejmowania w tym zakresie inicjatyw i przedkładania projektów aktów normatywnych. W zakresie działu, którym kieruje, minister wykonuje politykę Rady Ministrów i koordynuje jej wykonywanie przez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane. Wyrazem polityki społeczno-gospodarczej rządu są Narodowy Plan Rozwoju (dalej: NPR)<sup>50</sup> – dokument określający strategię społeczno-gospodarczą Polski oraz Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego (dalej: NSRR)<sup>51</sup> która formułuje strategię rozwoju regionalnego uwzględnianą przy opracowywaniu Planu. Celem głównym NPR jest rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającego wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym<sup>52</sup>. NSRR jako cel strategiczny formułuje tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej oraz integracji z Unią Europejską. Można by przyjąć, że ministrowie, realizując politykę spójności społeczno-gospodarczą, wynikającą ze wskazanych powyżej planistycznych dokumentów, realizują normę art. 8 ust. 1 usdg, która wyznacza im kierunek działań, czyli wspieranie rozwoju przedsiębiorczości.

<sup>48</sup> Art. 23a ustawy o działach administracji rządowej.

<sup>49</sup> Rozważania nie obejmują kwestii przesuwania zadań na inne struktury rządowe niż organy administracji publicznej; szerzej K. Kokocińska, A. Trela, *Wspieranie przedsiębiorczości jako zadanie administracji publicznej*, referat wygłoszony na V Sesji Naukowej Młodych Pracowników Naukowych Wydziału Prawa i Administracji UAM w Poznaniu, kwiecień 2005, oddany do druku.

<sup>50</sup> Jest dokumentem określającym cele rozwoju społeczno-gospodarczego kraju, w tym wspierane cele rozwoju regionalnego, oraz sposoby ich osiągania w okresie określonym w tym Planie; art. 3 ustawy z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, Dz. U. 2004, Nr 116, poz. 1206.

<sup>51</sup> Uchwała Rady Ministrów nr 105 z 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006, M.P. Nr 43, poz. 851.

<sup>52</sup> Rozporządzenie Rady Ministrów z 22 czerwca 2004 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Planu Rozwoju 2004-2006, M.P. Nr 149, poz. 1567.

Za realizację polityki rządu odpowiada wojewoda jako przedstawiciel Rady Ministrów w województwie, wykonując między innymi zadania przewidziane w ustawach oraz ustalone przez Radę Ministrów i Prezesa Rady Ministrów<sup>53</sup>. Realizacja polityki rządu nie wiąże się jednak stricte ze wspieraniem rozwoju przedsiębiorczości. Art. 15 ustawy z 5 czerwca 1998 r. o administracji rządowej w województwie rozstrzyga zakres działań wojewody, które koncentrują się głównie na kontroli wykonywania przez organy zespolonej administracji rządowej zadań wynikających z ustaw i innych aktów prawnych (wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz zarządzeń i poleceń Prezesa Rady Ministrów) oraz wykonywania przez organy samorządu terytorialnego i inne samorzady zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej. Słusznie wskazuje T. Rabska, że „przypisywanie tego rodzaju zadań wojewodzie nie byłoby też zgodne z pierwotną koncepcją wojewody, który nie miał być obciążony funkcjami wykonawczymi, czy w sferze gospodarki”<sup>54</sup>.

Powiązania pomiędzy art. 8 ust. 1 a zadaniami organów jednostek samorządu terytorialnego widoczne są przede wszystkim w przypadku samorządu województwa. Na mocy art. 11 ustawy o samorządzie województwa, zobowiązany jest on do określenia strategii rozwoju województwa, przy formułowaniu której zobligowany jest do współpracy z jednostkami lokalnego samorządu terytorialnego z jego obszaru oraz z samorządem gospodarczym i zawodowym. Strategia z kolei, określając cele służące rozwojowi społeczności lokalnej, uwzględnia w szczególności cel, jakim jest p o b u d z a n i e a k t y w n o ś c i g o s p o d a r c z e j. Poza tym samorząd województwa prowadzi politykę rozwoju, na którą składa się t w o r z e n i e w a r u n k ó w r o z w o j u g o s p o d a r c z e g o, w tym kreowanie rynku pracy, utrzymanie i rozbudowa infrastruktury społecznej i technicznej o znaczeniu wojewódzkim. Należy podkreślić, że ustawodawca w art. 11 ust. 5 o samorządzie województwa mówi wprost o wykonywaniu zadań związanych z rozwojem regionalnym na obszarze województwa przez jego samorząd.

Inaczej problem realizacji wspierania rozwoju przedsiębiorczości uregulowany został na szczeblu powiatowym i gminnym. Wśród zakresu działania i zadań powiatu oraz gminy można wskazać takie, które jedynie p o ś r e d n i o oddziałują na rozwój gospodarczy<sup>55</sup>. Dotyczy to wykonywania przez powiat zadań publicznych o charakterze ponadgminnym w zakresie dróg publicznych, gospodarki nieruchomościami, zagospodarowania przestrzennego, a w szczególności aktywizacji lokalnego rynku pracy. Podobnie też, w przypadku gminy, do zakresu działania której należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów, a odnoszące się do sfer wcześniej wymienionych, w tym sprawy objęte programem gospodarczym uchwalonym przez radę gminy. Należy jednak zasygnalizować, że nie brakowało stanowisk, które mówiły o fundamentalnej zmianie

<sup>53</sup> Ustawa o administracji rządowej w województwie Dz. U. 2001, Nr 80, poz. 872 z późn. zm.

<sup>54</sup> T. Rabska, op. cit., s. 147.

<sup>55</sup> Inaczej J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzyszcz, op. cit., s. 216.

zadań organów jednostek samorządu terytorialnego w wyniku uchwalenia ustawy – Prawo działalności gospodarczej, a w szczególności wprowadzenia art. 61 Pdg. Według komentatorów<sup>56</sup>, przepis ten (pomimo swojej ogólności, braku określenia form i zakresu działania administracji publicznej) rozstrzygał podstawową kwestię, a mianowicie: wpisanie do katalogu obowiązków organów administracji rządowej i jednostek samorządu terytorialnego „wspierania działalności gospodarczej” jako zadania publicznego. Rozwiązanie to umożliwiło jednostkom samorządu terytorialnego, poza tworzeniem korzystnych, powszechnie obowiązujących warunków podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej (na przykład warunków finansowych)<sup>57</sup>, prowadzenie działań mających na celu bezpośrednie wsparcie konkretnych przedsiębiorców<sup>58</sup>. Obecne rozwiązania prawne ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie uprawniają do takiego stanowiska.

\*\*\*

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej obejmuje swoją regulacją prawa i obowiązki przedsiębiorców podejmujących i prowadzących działalność gospodarczą i odpowiednio zadania organów administracji publicznej w tym zakresie. Analiza przepisów ustawy prowadzi do wniosku, że ustawowo określone zadania organów administracji publicznej związane są z realizacją typowych funkcji administracji w działalności gospodarczej. Ustawodawca zrezygnował ze wskazania w ustawie szczególnych zadań organów administracji publicznej w tej sferze.

„Przepisy ogólne” usdg zawierają normy, którym nadać należy charakter zasad wskazujących kierunek i cel działań organów administracji publicznej realizujących ustawowo wskazane zadania. Charakter taki należy przypisać również art. 8 ust. 1 usdg, formułującemu ogólne zobowiązanie do wspierania rozwoju przedsiębiorczości, którego celem jest stwarzanie korzystnych warunków podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Organy administracji publicznej (bez wskazania, czy chodzi o organy administracji rządowej, czy organy jednostek samorządu terytorialnego) nie zostały jednak wyposażone przez przepisy usdg w żadne szczególne instrumenty prawne umożliwiające im realizację zobowiązania wynikającego z art. 8 ust. 1 usdg. Z ustawy nie wynika, jakie dokładnie organy, za pomocą jakich środków i w jaki sposób realizują obowiązek sformułowany w art. 8 ust. 1 usdg. Stąd uzasadnione było ich poszukiwanie poza jej regulacją. Należy jednak podkreślić, że związków art. 8 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z innymi ustawami, a w szczególności określającymi zadania organów administracji publicznej, nie można wywodzić wprost z jej postanowień.

---

<sup>56</sup> W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, *Wspieranie przedsiębiorczości przez samorząd terytorialny*, Warszawa 2000.

<sup>57</sup> Np. poprzez ustalanie stawek podatku rolnego, podatku od nieruchomości w ustawowo określonych granicach.

<sup>58</sup> Rozstrzygnięcie o charakterze wspierania działalności gospodarczej, jako o zadaniu publicznym, pozwoliło organom jednostek samorządu terytorialnego na przeznaczanie środków publicznych na wspieranie prywatnej działalności gospodarczej (zgodnie z treścią art. 4 ustawy o finansach publicznych); szerzej o praktycznych aspektach realizacji wspierania przedsiębiorczości jako zadania publicznego W. Dziemianowicz, M. Mackiewicz, E. Malinowska, W. Misiąg, M. Tomalak, op. cit., s. 89-136.

Formułowanie ogólnych zasad w omawianej ustawie nie wywołuje zamierzonych skutków prawnych. Przepisy te nie zawierają żadnych konkretnych treści i nie można ich także wywieść z dalszych przepisów ustawy, co widoczne jest na przykładzie analizowanej sfery działań administracji – wspierania rozwoju przedsiębiorczości. Z przeprowadzonej analizy ustawy, przepisów ustrojowych oraz prawa materialnego wynika potrzeba zarówno daleko idącej koordynacji zadań organów administracji publicznej, jak i form ich realizacji. Dotyczy to w szczególności przełożenia zamierzeń zawartych w uchwalanych planach rozwoju na zadania i obowiązki konkretnych organów i sposoby ich egzekwowania.

W świetle powyższego nadal aktualny pozostaje postulat konieczności precyzyjnego formułowania zadań dla konkretnych organów. Nawet jeśli w zamyśle ustawodawcy było posłużenie się konstrukcją ogólnych norm-zasad postępowania organów administracji publicznej w działalności gospodarczej, to konsekwentnie winien wskazać instrumenty prawne pozwalające na realizację tych ogólnych zobowiązań. Nie czyniąc tego, spowodował, że ranga tego typu norm została umniejszona.

*Dr Katarzyna Kokocińska jest adiunktem  
Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu.  
Katarzyna.Kokocińska@amu.edu.pl*

## LEGAL ASPECTS OF SUPPORTING ENTREPRENEURSHIP – ACT ON THE FREEDOM OF ECONOMIC ACTIVITY AND OTHER RELATED ACTS

### S u m m a r y

The Act on Freedom of Economic Activity of 2 July 2004 regulates two types of issues: the starting up, running and liquidating a company in Poland and the tasks of the organs of public administration in that respect. The scope of the said Act clearly continues the concepts expressed in the Act on Economic Activity and adds to it provisions regulating the tasks of the public administration.

The legislator resigned from the earlier model which regulated the tasks and competences of an organ of public administration, which, consequently, has not been included in a separate chapter in the Act. At the same time a catalogue of general principles regulating individual organs of public administration realising their statutory economic tasks was introduced. One of them is a general undertaking to support entrepreneurship, the objective of which is the creation of favourable conditions to start up and run a business.

The paper constitutes an analysis of the provisions of the Act on Freedom of Economic Activity and other related acts from the point of view of realisation of the provisions of article 8 clause 1 of the said Act by organs of public administration operating within the limits of their statutory tasks. The main task here, from the public law point of view, is determination of the mutual relationship between those acts, and an attempt to systematise public tasks in that regard.

The analysis conducted for the sake of the paper allows one to state that indeed there occurs a relation between the discussed act and its government-related provisions. Among the tasks before the organs of public administration and provisions of substantive law there are those which realise the general norms, or provisions, of the analysed act. However, the manner in which they are formulated indicates that both the tasks performed by organs of public administration as well as the manner in which they are delivered require far-reaching co-ordination. Although the legislator seems to have been right to use the general norms to indicate the rules of proceeding for the organs of public administration in economy, the legal regulations relating to their realisation still fail to ensure their proper execution.