

TERESA RABSKA

ZADANIA ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ (PROBLEM ZAKRESU OBOWIĄZYWANIA PRAWA DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ)

1. PRZEDMIOT USTAWY PRAWO DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Ustawa z 1999 r. Prawo działalności gospodarczej (cyt. dalej: Pdg) określa – w myśl jej art. 1 – nie tylko „zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej”, ale także „zadania organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie działalności gospodarczej”¹. Stanowi to nowe ujęcie legislacyjne w tego rodzaju akcie prawnym, którego celem jest określenie sytuacji prawnej „przedsiębiorcy”, tzn. podmiotu, który bezpośrednio podejmuje i wykonuje „działalność gospodarczą” w rozumieniu przyjętym przez ustawę (art. 2). Nie oznacza to, że ustawy regulujące podejmowanie przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej (ustawy te zresztą różnie mogą być nazywane) miałyby pomijać całkowicie ustalenie kompetencji organów państwowych w tym właśnie zakresie. Byłoby to bowiem równoznaczne z wyeliminowaniem norm publicznoprawnych ze sfery podejmowania działalności gospodarczej przez podmioty nią zainteresowane, czego nie dopuszczają żadne ustawodawstwa. 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 przez przedsiębiorcę. Zakresy tych dwóch przedmiotów regulacji ustawowej, tzn. działalności gospodarczej przedsiębiorcy i zadań administracji, są różne, a nie zawsze współzależne. W tym ujęciu regulacja „zadań administracji” wykracza poza tytuł ustawy, a zatem treść art. 1 należałoby interpretować jako zapowiedź poszerzenia tradycyjnego zakresu unormowań przez tego typu ustawy oraz jako nowe ujęcie problematyki.

Można więc postawić pytanie, czy to nowe rozwiązanie legislacyjne jest uzasadnione oraz jakie będą jego konsekwencje? Zasadniczą kwestią jest

¹ Art. 1 ustawy z 19.11.1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. 1999, Nr 101, poz. 1178 ze zm.: Dz. U. 2000, Nr 86, poz. 958, Nr 114 poz. 1193; Dz. U. 2001, Nr 67, poz. 679, Nr 49, poz. 509).

to, w jaki sposób zapowiedź ustawodawcy z art. 1 została wypełniona konkretną treścią prawną i jakie zadania administracji publicznej są przedmiotem przepisów ustawowych. Nie bez znaczenia – zarówno z punktu widzenia porządku prawnego, jak i realizacji ustawy – jest również stosunek przepisów ustawy Pdg do ustaw ustrojowo-kompetencyjnych.

2. DOŚWIADCZENIA POLSKIE

W ustawodawstwie polskim, poprzedzającym ustawę Pdg z 1999 r., nie ma przykładów tego rodzaju koncepcji legislacyjnej. Poprzednio obowiązująca ustawa o działalności gospodarczej z 1988 r.² ustalała jedynie kompetencje „organu koncesyjnego”³ i „organu ewidencyjnego”⁴, związane ściśle z ustanowionymi ograniczeniami w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej. Nie wyodrębniła natomiast rozdziału dotyczącego „zadań organów administracji państwowej”, ani też zadania te nie były przedmiotem jej przepisów. Ustawa obowiązywała jeszcze 10 lat po przełomie ustroju polityczno-gospodarczego, chociaż zadania Państwa w stosunkach gospodarczych uległy zasadniczym zmianom.

Przedwojenny polski akt prawny – rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 1927 r. o prawie przemysłowym⁵ – również nie określało zadań administracji, chociaż w osobnym dziale (Dział VIII) zawierało przepisy dotyczące „władz przemysłowych”⁶. „Władzami przemysłowymi” – w rozumieniu rozporządzenia – były jednak wyłącznie władze, które „wydają zarządzenia i orzeczenia” w I i II instancji w sprawach dotyczących prowadzenia przemysłu. Prawo przemysłowe nie wykraczało więc poza przepisy proceduralne. Tego rodzaju regulacja korespondowała z zasadą wolności gospodarczej, wyrażoną w art. 3 rozporządzenia, który stanowił, że „prowadzenie przemysłu jest wolne i dozwolone każdemu”. Rozporządzenie określało tylko ograniczenia i wyjątki od tej zasady, ustalając wymogi uzyskiwania odpowiednich koncesji⁷. Z tymi tylko ograniczeniami związane były kompetencje administracji. Koncepcja legislacyjna tego aktu, jego wewnętrzna konstrukcja i zakres uregulowań były zatem konsekwentnie realizowane.

² Mowa tu o ustawie z 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. 1988, Nr 41, poz. 324, wielokrotnie zmienianej, która jednak nie doczekała się wydania tekstu jednolitego.

³ Pojęcie „organu koncesyjnego” wprowadzone zostało w Rozdziale 3: „Koncesjonowanie działalności” wyżej wymienionej ustawy i obejmowało „naczelnny lub centralny organ administracji państwowej właściwy ze względu na przedmiot działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu” (art. 20).

⁴ Pojęcie „organu ewidencyjnego” wymienione jest w Rozdziale 2: „Postępowanie ewidencyjne” wspomnianej ustawy. Art. 14 postanawia: „Organem ewidencyjnym jest terenowy organ administracji państwowej o właściwości szczególnej w sprawach ewidencji działalności gospodarczej stopnia podstawowego”. Na podstawie ustawy z 17 maja 1990 r. zadania te przejął organ gminy jako zadania zlecone z zakresu administracji rządowej (Dz. U. 1990, Nr 34, poz. 198). Ustawa o działalności gospodarczej nie wyodrębniła pojęcia „organu zezwalającego”, ponieważ nie regulowała spraw wydawania zezwoleń.

⁵ Rozp. Prezydenta RP z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym (Dz. U. RP 1927, Nr 35, poz. 468 ze zm.) formalnie obowiązywało do 1972 r., uchylone na mocy ustawy z 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (Dz. U. 1983, Nr 7, poz. 40).

⁶ Art. 131 - 134 wyżej wymienionego rozporządzenia z 1927 r.

⁷ Np. art. 8 rozporządzenia ustalał rodzaje przemysłu, które wolno było prowadzić dopiero po uzyskaniu koncesji.

3. PRZYKŁADOWE MODELE REGULACJI ZAGRANICZNYCH

Podobnie zagadnienia te reguluje prawo niemieckie. Centralną problematyką niemieckiej ustawy – Prawo przemysłowe (*Gewerbeordnung*)⁸ jest ustalenie warunków dopuszczenia do działalności gospodarczej i w tym tylko zakresie określa ona ingerencję władz publicznych. Niemieckie prawo przemysłowe straciło na swym pierwotnym znaczeniu (obowiązuje ponad 100 lat), jednakże nadal – po bardzo licznych zresztą nowelizacjach⁹ – odgrywa istotną rolę również w ramach nowoczesnej gospodarki wolnorynkowej¹⁰.

W sprawach organizacji i właściwości władz publicznych w tej dziedzinie prawo przemysłowe nie zawiera własnych regulacji. Przekazuje natomiast rządowi krajów związkowych prawo określania organów właściwych do wykonywania tej ustawy i rozporządzeń wydanych na jej podstawie (*Gewerbeordnung*, § 155, a także cytowane komentarze). Decydujące zatem znaczenie w tym zakresie mają konstytucje krajów związkowych i przepisy organizacyjne, jako akty wykonawcze do konstytucji. Wszelkie uregulowania tego typu pozostają więc poza bezpośrednim zakresem prawa przemysłowego.

Natomiast wprost w prawie przemysłowym określone zostały kompetencje nadzorcze. Dotyczy to jednak tylko przestrzegania przepisów szczególnych, regulujących sytuację pracowników zatrudnionych w przemyśle¹¹, w szczególności ich ochronę przed wyzyskiem i niebezpieczeństwami dla życia, zdrowia i moralności oraz zwalczanie nielegalnego zatrudnienia. W tym zakresie prawo przemysłowe wprowadza szczególne zasady dotyczące właściwości organów: nadzór może być sprawowany przez władze policyjne (tzw. policja administracyjna), a obok tych władz wyłącznie przez specjalne urzędy i pracowników mianowanych przez rząd kraju związkowego. Struktury te są wyłączone z administracji ogólnej¹². Prawo przemysłowe określa także zadania tych organów. Urzędy zobowiązane są do składania rocznych sprawozdań ze swej działalności. Mają obowiązek współdziałania z innymi właściwymi organami, zwłaszcza w przypadkach zwalczania nielegalnego zatrudnienia w różnych jego formach¹³. Jest to więc regulacja

⁸ Pierwotny tekst Prawa przemysłowego z 1869 r. (cyt. dalej: *Gewerbeordnung*) po utworzeniu państwa niemieckiego był stopniowo wprowadzany na obszar całych Niemiec w wersji z 26 lipca 1900 r. (*Reichsgesetzblatt*, s. 871). Aktualnie obowiązuje w wersji z 22 lutego 1999 r. (*BGBI*, I, s. 202 z dalszymi zmianami; ostatnia z nich w *BGBI*, I, s. 1658, 1660). Bliżej na temat rozwoju niemieckiego prawa przemysłowego zob.: R. Schmidt (hrsg.), *Öffentliches Wirtschaftsrecht, Besonderer Teil* 1, § 1: *Gewerberecht*, autorstwa W. Frotschera, (cyt. dalej: W. Frotscher), 1955, w szczególności s. 8; Sieg, Leifermann, Tettinger, *Gewerbeordnung*, erläutert von Prof. Dr. Peter J. Tettinger, München 1988, s. 8 i n. (cyt. dalej: P. Tettinger); P. Tettinger, R. Wautz, *Gewerbeordnung*, wyd. 6, München 1999.

⁹ Zmiany *Gewerbeordnung* związane były z wydawaniem ustaw dotyczących zwłaszcza poszczególnych dziedzin gospodarki. Mimo to uważa się, że *Gewerbeordnung* nie straciło znaczenia jako akt kształtujący podstawy prawne, zwłaszcza dla tych rodzajów działalności przemysłowej, które nie są regulowane w ustawach szczególnych, a nadto stosowane jest subsydiarnie dla pozostałych; por. W. Frotscher, op. cit., s. 9 i in.

¹⁰ Opinie na ten temat zob. m.in.: W. Frotscher, op. cit., w szczególności s. 12 i 14; P. Tettinger, op. cit., s. 8 i in.

¹¹ Dotyczy to Tytułu VII: „*Gewerbliche Arbeitnehmer (Gesellen, Gehilfen, Lehrlinge, Betriebsbeamte, Werkmeister, Techniker, Fabrikarbeiter)*”, § 105 i n.

¹² Na ten temat zob. także C. Banasiński, w: *Analiza prawa przemysłowego w Polsce (1927 - 1949) oraz prawa przemysłowego w Unii Europejskiej, Szwecji, Francji, Hiszpanii, Niemczech, Austrii i Szwajcarii*, Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Warszawa 1995, s. 204 - 205.

¹³ *Gewerbeaufsichtsbehörde*, § 139, ust. 1 i 8; P. Tettinger, R. Wautz, op. cit., s. 874 i n.

szczególne, nie mająca miejsca w innych aktach prawnych o działalności gospodarczej. Komentatorzy prawa przemysłowego podkreślają, że tego rodzaju przepisy, należące z istoty swej do prawa pracy, naruszają systematykę prawną, a prawo przemysłowe traci przez to swoją przejrzystość¹⁴.

Ze znanych mi innych zagranicznych aktów prawnych dotyczących prowadzenia działalności gospodarczej bardzo szeroko zadania administracji publicznej w tej dziedzinie określa tylko hiszpańska ustawa o przemyśle z 16 lipca 1992 r.¹⁵ Zbudowana jest na innych zasadach niż ustawy „prawa przemysłowego” pozostałych państw zachodnich. Ma dość szeroko zakreślony cel, a mianowicie: „utworzenie podstaw porządku sektora przemysłowego, jak również kryteriów koordynacji działań organów administracji państwowej zgodnie z art. 149.1.1 i 149.1.13 Konstytucji Hiszpańskiej”¹⁶ („Postanowienia ogólne” – art. 1. „Cel”). Realizację tego celu mają zapewnić następujące zamierzenia: „1) zapewnienie warunków i ochrona wolnej działalności przemysłowej, 2) modernizacja i promowanie przemysłu i technologii, innowacyjność i doskonalenie konkurencyjności, 3) zapewnienie bezpieczeństwa i jakości w sektorze przemysłowym, 4) określenie odpowiedzialności”. Dążeniem ustawy jest także „działanie na rzecz zharmonizowania celów przemysłu z ochroną środowiska” (art. 2. „Dążenia”).

Ramy Konstytucji stanowią o kompetencjach organów państwa w zakresie podstawowych funkcji w gospodarce i koordynacji w ogólnym planowaniu gospodarki. Chodzi przy tym o jedność porządku całego systemu gospodarczego, obejmującego zarówno zadania państwa, jak i wspólnot autonomicznych. Z drugiej strony, „zadania administracji nie mogą naruszać zasady wolności działania przedsiębiorstw”, wyrażonej również w Konstytucji¹⁷.

W świetle tych przepisów system prawny gospodarki Hiszpanii stanowi spójną całość¹⁸.

W ramach administracji państwa podstawową rolę w zakresie gospodarki odgrywa Ministerstwo Przemysłu, Handlu i Turystyki. Analizowana ustawa wyraźnie to eksponuje: „W ramach kompetencji administracji państwowej na Ministerstwo Przemysłu, Handlu i Turystyki spada obowiązek zaproponowania i realizacji polityki obejmującej działania ujęte w niniejszej ustawie i nie przypisane w sposób wyraźny innym resortom”. I dalej: „Inne organy administracji państwowej mają obowiązek konsultowania się z Ministerstwem Przemysłu, Handlu i Turystyki w następujących sprawach...” – i tu następuje ich wyliczenie (art. 3 ust. 5 i 6 ustawy). Ze

¹⁴ P. Tettinger, op. cit., s. 10, 347 i n.

¹⁵ Ustawa nr 21/1992 z dnia 16 lipca 1992 r. – La ley de industria, publikowana w „Boletín Oficial del Estado” nr 176, z 23 lipca 1992 r.; tłumaczenie na język polski: Ministerstwo Przemysłu i Handlu, 1995 r.

¹⁶ Ustawa odsyła wprost do wskazanych artykułów Konstytucji Hiszpańskiej z 1978 r. Art. 149.1.13. stanowi o wyłącznych kompetencjach państwa w zakresie podstawowych funkcji i koordynacji działania w planowaniu ogólnym gospodarki... ponieważ jest to zagadnienie powiązane z zasadą wolności działania przedsiębiorstw w ramach gospodarki rynkowej, natomiast art. 149.1.1. określa zasadę dodatkowego zatwierdzania przez państwo ... w celu uregulowania zasad funkcjonowania przemysłu. Bliżej zob. T. Pajor, *Hiszpania*, w: *Analiza prawa przemysłowego...*, op. cit., s. 142 - 167 (cyt. dalej: T. Pajor).

¹⁷ Zob. „Określenie motywów” – wstęp do cytowanej ustawy z 1992 r.

¹⁸ Nie wymieniam w tym miejscu innych ustaw dotyczących przemysłu. Ustawa o przemyśle z 1992 r. miała m.in. za zadanie uporządkowanie wielu rozwiązań prawnych obowiązujących w tym zakresie.

względu na wewnętrzną, zdecentralizowaną strukturę państwa, bardzo istotne jest określenie w ustawie form współpracy i współdziałania organów administracji państwowej ze wspólnotami autonomicznymi. Charakterystyczne dla ustawy jest dążenie do możliwie precyzyjnego rozdzielania zadań organów państwowych, poszczególnych szczebli samorządu terytorialnego i wspólnot autonomicznych¹⁹.

Hiszpańska ustawa o przemyśle tworzy też cały szereg nowych organów związanych z przemysłem. I tak, powołany został Komitet ds. Konkurencyjności w Przemysle (art. 7) jako organ doradczy przy Ministrze Przemysłu, Handlu i Turystyki. Szczególne znaczenie przypisuje się powołanej Radzie Koordynacyjnej ds. Bezpieczeństwa Przemysłowego (art. 18). Problemom bezpieczeństwa i jakości w przemyśle poświęcona jest Część III ustawy (art. 8 - 20), co wskazuje na centralne znaczenie tej problematyki, głównie ze względu na potrzeby obrotu międzynarodowego. Założono także Rejestr Przedsiębiorstw Przemysłowych i powołano do życia Komitet Rejestrow i Informacji Przemysłowej, podporządkowany Ministerstwu Przemysłu, Handlu i Turystyki (Część IV ustawy). Celem Rejestru jest zapewnienie informacji na temat działalności przemysłowej i jej rozmieszczenia terytorialnego, potrzebnej przy realizacji zadań organów administracji publicznej w dziedzinie gospodarczej i przemysłowej oraz powszechne udostępnienie informacji niezbędnych obywatelom, a zwłaszcza przedsiębiorcom (art. 21 - 25). Szczególnym zadaniem Komitetu jest natomiast koordynacja w sprawach rejestrowania i wymiany informacji między organami administracji państwowej i wspólnot autonomicznych (art. 26).

Przepisy Konstytucji, jak i wymieniona wyżej ustawa, określają zatem całościowo strukturę aparatu gospodarczego i jego zadania. Administracja wpływa na rozwój gospodarczy, dysponując różnymi środkami oddziaływania, zarówno pośrednimi, jak i bezpośrednio. Głównym jednak jej celem jest tworzenie warunków rozwoju przemysłu. Ustawa nakłada obowiązek m.in. ustalania programów wspierających działalność gospodarczą. Jednocześnie ustawa dopuszcza możliwość ograniczania wolności przemysłowej, ustalając jednak tylko ogólne zasady. I tak, ustawa postanawia, że „wcześniejsze zezwolenie administracyjne wydawane przez właściwe organa administracji jest konieczne przy podejmowaniu, rozwoju lub przemieszczaniu działalności przemysłowej w następujących przypadkach: a) gdy ustawodawstwo stanowi tak z przyczyn istotnych dla interesu publicznego, b) gdy stanowią tak przepisy wprowadzone w celu uregulowania zobowiązań państwowych, wynikających z porozumień i umów międzynarodowych”²⁰.

Podsumowując, hiszpańska ustawa o przemyśle z 1992 r. stanowi bardzo oryginalny akt prawny, określający w szczególności powinności organów. Odwołując się do przepisów konstytucyjnych i zasad prowadzenia działalności przemysłowej, reguluje bliżej zadania władz publicznych: państwowych i wspólnot autonomicznych. Jej celem jest wytyczenie zasad

¹⁹ Zob. T. Pajor, op. cit., s. 154 i n.

²⁰ Zasady udzielania zezwoleń określają odrębne przepisy, regulujące poszczególne dziedziny działalności przemysłowej. W szczególności istotne znaczenie ma Dekret Królewski z 1980 r. o zniesieniu ograniczeń w przemyśle (Real Decreto 2135 de liberacion industrial z 26 września 1980 r.).

regulowania działalnością gospodarczą przez organa administracji publicznej, koordynacji ich zadań oraz określenie działań organów w stosunku do sektora przemysłowego. Tak kompleksowo ujęte przepisy, pozostające w zgodności z zasadami gospodarki rynkowej, zapewniają jedność porządku prawnego w stosunkach gospodarczych.

4. ZAŁOŻENIA I PROJEKTY NOWYCH REGULACJI

Prace legislacyjne nad nową ustawą o działalności gospodarczej trwały kilka lat; podjęte przez Ministerstwo Przemysłu i Handlu formalnie rozpoczęły się w 1996 r.

Pierwotnie nadano projektowi tradycyjny tytuł „Prawo przemysłowe”. Założenia do projektu zapowiadały klasyczny zakres przedmiotowy ustawy: miała ona stworzyć „ramy prawne funkcjonowania przemysłu, handlu i usług”²¹. Problem kompetencji organów administracyjnych stawiany był tylko z punktu widzenia trybu postępowania i jego instancji. Tego rodzaju podejście wydawało się wystarczające i w pełni uzasadnione. W „Założeniach” postanowiono, że „w postępowaniu administracyjnym z zasady pierwszą instancją ma być wójt lub jego odpowiednik, drugą instancją wojewoda. Nadzór państwowy ma sprawować Minister Przemysłu i Handlu (Minister Gospodarki)”.

Kolejne projekty ustawy zaczęły jednak zmierzać w innym kierunku. Już pierwszy z nich²² wyodrębnił rozdział tradycyjnie zatytułowany „Władza Przemysłowa” (później zmodyfikowany na „Administracja przemysłowa”²³). Obejmował ogólne klauzule określające zadania administracji, wyliczał organy „władzy przemysłowej” i szeroko regulował „państwowy nadzór przemysłowy”, obejmujący też funkcje kontrolne. Wpłynęło to na nowe określenie zakresu ustawy, który miał obejmować „zasady podejmowania i wykonywania przemysłu oraz organy właściwe w tych sprawach”. Można stąd wnosić, że celem ustawy nie było jeszcze ustalenie „zadań organów”, a tylko ich właściwości w konkretnych sprawach regulowanych w ustawie²⁴. Jednakże już w tekście projektu problem ten potraktowano znacznie szerzej.

Intencją projektodawców było niewątpliwie wskazanie na zasadniczą przemianę pozycji administracji w stosunkach gospodarczych w systemie gospodarki rynkowej oraz jej stosunku do przedsiębiorców. Chodziło także o uwzględnienie zmiany w ramach organizacji państwowego aparatu go-

²¹ Ministerstwo Przemysłu i Handlu, *Założenia do projektu ustawy Prawo Przemysłowe. Projekt*, Warszawa, luty 1996 r.

²² Uwagi odnoszące do projektu ustawy Prawo Przemysłowe z 25 listopada 1996 r. Wcześniejszy projekt z 16 czerwca 1996 r. nie był jeszcze kompletny (źródło informacji: własna dokumentacja jako eksperta Ministerstwa w początkowej fazie dyskusji nad projektem).

²³ Dotyczy to projektów z 30 września i 17 października 1996 r. Późniejsze projekty, np. z marca 1998 r. wprowadziły tytuł „Administracja Gospodarcza”, który uznano jako szerszy w porównaniu z „Administracją przemysłową”.

²⁴ Jak z powyższego wynika polityka legislacyjna była w tym zakresie wyjątkowo chwiejna. Jeden z późniejszych projektów – z marca 1998 r. nie wprowadził do art. 1 ustawy problematyki organów administracji. Nie oznaczało to jednak rezygnacji z odpowiednich postanowień w tekście ustawy (rozdział 8. Administracja gospodarcza), który nie różnił się od wcześniejszych projektów.

spodarczego. Jedną z istotnych nowych kwestii, z którymi zetknęli się projektodawcy, był stopień decentralizacji kompetencji organów w sprawach podejmowania działalności gospodarczej. Ustawa miała rozstrzygnąć, czy kompetencje te powinny koncentrować się w organach centralnej administracji rządowej, czy też powinny być udziałem organów samorządowych.

Samo zatem wyodrębnienie przepisów ustrojowych różniło projekty nowej ustawy od obowiązującej wówczas ustawy o działalności gospodarczej z 1998 r. Jednakże ogólnikowość szerszego zakresu zadań administracji musiała od początku budzić zastrzeżenia. Wiadomo bowiem, że ogólne sformułowania obowiązków (np. „popieranie rozwoju przemysłu”) nie rodzą jeszcze skutków prawnych.

5. „ORGAN KONCESYJNY” I „ORGAN ZEZWALAJĄCY” W USTAWIE Z 1999 R.

Na tle kilku przedstawionych wyżej przykładów regulacji prawnych (ograniczonych ramami krótkiego artykułu) można ocenić, jak różny jest model przyjęty w polskiej ustawie Pdg z 1999 r. Wstępnie narzuca się wniosek, że ustawa 1999 r. odbiega od dotychczas obowiązujących w tym zakresie polskich ustaw, natomiast zarysowują się pewne podobieństwa z ustawą hiszpańską z 1992 r. Wymaga to jednak bliższej analizy polskich przepisów.

Określenie w ustawie Pdg „zadań organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego w zakresie działalności gospodarczej” zapowiedziane zostało – na co już wcześniej zwracałam uwagę – w art. 1 ustawy. Konsekwentnie odrębny Rozdział 8 pod tym właśnie tytułem został w ustawie w całości poświęcony tej właśnie materii.

Skoro jednak mowa o organach, nie można pominąć faktu, że inne jeszcze przepisy dotyczące organów znajdują się poza tym rozdziałem. Nadto, w ustawowym „słowniczku” przed regulacjami podstawowymi wysunięte zostały definicje organów, które decydują o podejmowaniu działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Ustawodawca wyodrębnia mianowicie pojęcie „organu koncesyjnego” i „organu zezwalającego”, co wiąże się z dwoma różnymi upoważnieniami do prowadzenia działalności gospodarczej: koncesją i zezwoleniem, a także z różnym zakresem kompetencji tych organów.

I tak, postanawia się (art. 4 pkt 1), że użyte w ustawie określenie „organ koncesyjny” oznacza „organ administracji rządowej lub organ jednostki samorządu terytorialnego upoważniony na podstawie ustawy do udzielania, odmowy udzielania, zmiany i cofania koncesji”; „organ zezwalający” oznacza „organ administracji rządowej lub organ jednostki samorządu terytorialnego upoważniony na podstawie ustawy do wydawania, odmowy wydania i cofania zezwolenia” (pkt 2). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że „organ zezwalający” jest nowym pojęciem. Można więc przyjąć, że jego wprowadzenie jest konsekwencją dążeń ustawodawcy do wyraźnego odróżnienia także i w ten sposób „koncesji” od „zezwoleń”.

W związku z tym kompetencje „organu koncesyjnego” i „zezwalającego” zostały określone w dwóch różnych rozdziałach ustawy – w rozdziale o „koncesjonowaniu działalności gospodarczej” (Rozdział 3) i o „zezwole- niach na wykonywanie działalności gospodarczej” (Rozdział 4). I taka konstrukcja jest uzasadniona, odpowiada różnej sytuacji tych organów wobec przedsiębiorców i w takim właśnie rozumieniu kompetencje te powinny być realizowane.

Inaczej przedstawia się sposób określania właściwości tych organów. Art. 15 w Rozdziale 3 postanawia bowiem generalnie, że „udzielanie, odmowa udzielania, zmiana i cofnięcie koncesji należy do ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu” z zastrzeżeniem: „jeżeli przepisy odrębnych ustaw nie stanowią inaczej” (podkr. moje – T.R.). Natomiast w przypadku zezwoleń sytuacja jest odwrotna – to „przepisy odrębnych ustaw” określają „organy zezwalające [...] o ile niniejsza ustawa nie stanowi inaczej” (Rozdział 4, art. 27 ust. 2).

Wobec treści Rozdziałów 3 - 4 i takiej właśnie konstrukcji ustawy, a nadto wskutek odesłania do przepisów odrębnych ustaw, należałoby wnieść, że Rozdział 8 ustalać będzie zadania organów administracji poza strefą udzielania koncesji i wydawania zezwoleń, i że zadania te nie wiążą się bezpośrednio z pozycją „organu koncesyjnego” czy „zezwalającego”. Tym samym należało oczekiwać, że pozostałe zadania w zakresie działalności gospodarczej i ich wykonawcy powinni być wyraźnie w Rozdziale 8 określone. Analiza tekstu nie potwierdza jednak tych wniosków.

6. DWIE SFERY ZADAŃ W ŚWIETLE POSTANOWIEŃ ROZDZIAŁU 8 USTAWY

Przepisy Rozdziału 8 są w swej treści bardzo zróżnicowane. W ich ramach wyodrębnić trzeba dwie grupy przepisów, i to zarówno pod względem podmiotowym, jak i przedmiotowym.

Pierwsza (art. 61) adresowana jest łącznie do dwóch różnych grup podmiotów: „organów administracji rządowej” i „organów jednostek samorządu terytorialnego”, bez wskazania jakiegokolwiek podziału, jakie zadania i w jakim zakresie do kogo należą. Przepisy mają charakter bardzo ogólny, nie wnoszący konkretnych treści prawnych.

Z kolei druga grupa przepisów (art. 62 i n.) dotyczy „szczegółowych zadań” (tak zostały określone) tylko jednej grupy organów – organów samorządu terytorialnego, ze szczególnym wyodrębnieniem zadań wójta, burmistrza lub prezydenta (art. 63 i 64). W ich ramach ustawodawca wraca do kompetencji wydawania koncesji i zezwoleń. Brak jest natomiast ustalenia „szczegółowych zadań” organów administracji rządowej.

Charakterystyczną i nową – w porównaniu z poprzednio obowiązującą ustawą – jest pierwsza grupa. Ustawodawca postanowił tu, że do „zadań organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego, należy wspieranie działalności gospodarczej”

(podkr. moje – T.R.), podejmując jednocześnie próbę bliższego określenia tego wspierania, „w szczególności poprzez: 1) promowanie przedsiębiorczości na terenie gminy, powiatu i województwa, 2) prowadzenie działalności informacyjnej i oświatowej, w tym organizowanie szkoleń w zakresie rozwoju przedsiębiorczości, 3) współdziałanie z samorządem gospodarczym, organizacjami pracodawców oraz innymi organizacjami przedsiębiorców” (art. 61).

Komentatorzy ustawy Pdg w różny sposób odnoszą się do treści tego właśnie artykułu i charakterystyki zawartych w nim zadań. Niektórzy określają je np. jako zadania o „charakterze programowym”²⁵. Inni ograniczają się do ich oceny z punktu widzenia form działania i w tym rozumieniu traktują je jako zadania o charakterze niewładczym, dodając jednak, że ich znaczenie z punktu widzenia obowiązków organów administracji publicznej jest niewielkie²⁶. Przypisuje się im także charakter działań władczych, chociaż bez bliższego uzasadnienia²⁷.

Już ten zamęt interpretacyjny musi budzić – z prawnego punktu widzenia – zastrzeżenia co do sposobu tak sformułowanych postanowień. Wątpliwa jest także ich skuteczność²⁸.

Pozytywnie należy ocenić to, że ustawodawca uznał w tym zakresie – obok administracji rządowej – rolę samorządu terytorialnego. Warto tu dodać, że dyskusja nad projektem ustawy toczyła się głównie przed reformą samorządową, przed uchwaleniem ustaw o samorządzie powiatowym i samorządzie województwa²⁹. Istotnym jest także to, że ustawodawca nie powierzył zadań specjalnym organom administracji³⁰. Natomiast zastrzeżenia budzi nie tylko ogólnikowość zadań, ale i to, że są adresowane łącznie do organów rządowych i samorządowych, a więc ogólnie do administracji publicznej. W świetle tych postanowień trudno więc ustalić, jak ma przebiegać realizacja poszczególnych zadań, np. „promowanie przedsiębiorczości na terenie gminy, powiatu i województwa” jednocześnie przez „organy administracji rządowej i organy jednostek samorządu terytorialnego”. W układach zdecentralizowanych wymaga się, aby podział zadań i obowiązków był precyzyjny, uwzględniający także odmiennosc interesów.

²⁵ M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej, Komentarz do ustawy z dnia 19 listopada 1999 r.*, Zakamycze 2000, s. 707, pisze: „Przewidziane w niniejszym artykule zadania organów administracji rządowej i organów jednostek samorządu terytorialnego mają charakter programowy”.

²⁶ C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, 2001, s. 142, stwierdza, że „Pdg akcentuje w art. 61 zadania o charakterze niewładczym, podkreślając w ten sposób, że państwo sprzyja rozwojowi przedsiębiorczości”. I bezpośrednio dalej: „Zadania wymienione w art. 61 znaczą jednak niewiele [...]. Dlatego też art. 61 pozostaje raczej deklaracją dobrych chęci, niż wyrażeniem zadań państwa w zakresie działalności gospodarczej”. Tenże w artykule: *Nowa ustawa o działalności gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 8, s. 17: „Najwięcej tzw. mieszanych uczuć wywołuje redakcja rozdziału 8 ustawy...”.

²⁷ J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzebszcz, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 212, piszą: „Art. 61 zawiera przepisy określające zadania ustrojowe organów terenowych administracji rządowej oraz jednostek samorządu terytorialnego. Zadania te mają zarówno charakter niewładczy, jak i władczy”.

²⁸ Słusznie więc pisze M. Zdyb, op. cit., przypisując zresztą zadaniom tym charakter programów: „Ważne wydaje się to, aby te zadania ze względu na charakter przepisów prawnych, które je określają, nie stały się li tylko deklaracjami intencji ustawodawcy...” (s. 708).

²⁹ Ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa (tekst jednolity: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1590); ustawa z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym (tekst jednolity: Dz. U. 2001, Nr 142, poz. 1592).

³⁰ Wynika to także z rządowego uzasadnienia do projektu ustawy z 28 sierpnia 1998 r. przekazanego do KERM, s. 13.

Trzeba więc rozstrzygnąć, czy te uregulowania wiążą się z pozostałymi postanowieniami tej ustawy, a z drugiej strony – czy, i w jakim stopniu można się odwoływać do innych aktów prawnych. Chodzi o to, czy przepisy te znajdują odpowiedniki w obowiązującym prawie, oraz czy można je traktować jako swego rodzaju „podsumowanie” zadań dotyczących działalności gospodarczej rozsianych po innych aktach prawnych; czy odwrotnie – ich celem jest wypełnienie istniejących luk prawnych.

Szukając uzasadnienia dla tego rodzaju ogólnego przepisu i jego powiązania z pozostałymi przepisami tej ustawy, można przyjąć, że art. 61, nakazując organom administracji rządowej i samorządowej wspierać działalność gospodarczą, wyraża jednocześnie kierunek wykładni przepisów ustawowych. Stanowi więc swego rodzaju normę interpretacyjną dla organów przy udzielaniu koncesji i wydawaniu zezwoleń. Oznaczałoby to, że celem przyznanych kompetencji władczych nie jest ograniczanie działalności gospodarczej, a jest nim popieranie przedsiębiorczości. Wynikałyby z tego określone konsekwencje prawne. W szczególności można uznać, że postanowienia art. 61 wprowadzają nowe zasady ogólne postępowania administracyjnego w zakresie działalności gospodarczej. Byłoby to niewątpliwie nadanie nowego sensu tym postanowieniom, co jednakże podkreślałoby ich walor prawny.

Ważne jest przyjęcie ustawowej zasady „współdziałania z samorządem”. Problem jednak w tym, że ustawodawca nie zdobył się wreszcie na powołanie rzeczywistego samorządu gospodarczego, charakteryzującego się właściwymi dla tej instytucji cechami ustrojowo-prawnymi³¹. W zasadzie więc brak autentycznego adresata tej współpracy.

Pewnych związków można by się doszukiwać z przepisami Rozdziału 6 ustawy Pdg, dotyczącego „małych i średnich przedsiębiorców”. Tam jednakże jeszcze bardziej ogólnikowo określono zobowiązany podmiot. Ustawa bowiem mówi, że to „państwo stwarza [...] korzystne warunki dla funkcjonowania i rozwoju małych i średnich przedsiębiorców...” (art. 53).

Natomiast brak jest podstaw, aby stwierdzić, że ustawa Pdg nawiązuje do zadań organów administracyjnych określonych w innych ustawach. W ramach aparatu rządowego żaden z ministrów (dotyczy to również ministra gospodarki) nie jest ustawowo zobowiązany do popierania przedsiębiorczości, np. na terenie gminy, czy organizowania szkoleń i realizowania innych zadań z art. 61. Przyczyna tego tkwi także w sposobie ustalania zakresu zadań ministra. Nie ma bowiem ustaw „o zakresie działania ministra”, a rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów „o szczegółowym zakresie działania ministra” ogranicza się jedynie do ustalenia, jakimi „działami administracji rządowej” kieruje dany minister³². Podobnie wojewodom, jako organom administracji rządowej, nie zostały przypisane tego rodzaju

³¹ Po wielu burzliwych dyskusjach, ustawodawca zdecydował się jedynie na postanowienie, że „Samorząd gospodarczy reprezentuje środowiska przedsiębiorców, i poprzez działania na rzecz przedsiębiorczości wspiera rozwój gospodarczy kraju” (art. 57), odsyłając uregulowanie ustroju samorządu do odrębnej ustawy (art. 60), której dotąd brak.

³² O takim trybie ustalania zakresu działania ministra przesądziła w art. 33 ustawa z 8 sierpnia 1996 r. o organizacji i trybie pracy Rady Ministrów oraz o zakresie działania ministrów (tekst jednolity: Dz. U. 1999, Nr 82, poz. 929). Obecnie po licznych zmianach: ustawa o Radzie Ministrów (Dz. U. 2001, Nr 154, poz. 1800).

Jest to nowa instytucja prawna, wskazująca na kształtowanie stosunków gospodarczych na nowych, dotąd nieznanych zasadach. Nie bez znaczenia dla działalności gospodarczej jest również ustawa o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców³⁹. Obecnie brak jest związków między tymi ustawami a ustawą Pdg. W przyszłości będzie niewątpliwie konieczna harmonizacja tych różnych przepisów prawnych.

Powyższa analiza prowadzi do wniosku, że koniecznym staje się przede wszystkim precyzyjne formułowanie zadań poszczególnych organów. W przeciwnym razie przepisy ustawy Pdg, nie mające swoich konkretnych odpowiedzialnych adresatów, pozostaną w odosobnieniu, tym bardziej, że zarysowują się tendencje powrotu do centralizacji. A zatem łączne i ogólne traktowanie zadań, pomijające charakter struktur zdecentralizowanych i zasady prawne określania zadań, jest niewłaściwym rozwiązaniem legislacyjnym.

7. FUNKCJE KONTROLNE

Inny jest sposób formułowania i inne znaczenie prawne dalszych artykułów tego rozdziału, tj. art. 62 - 64. W przeciwieństwie do ogólnie określonych zadań w art. 61, tutaj ustawodawca mówi o „zadaniach szczegółowych”⁴⁰, mając na uwadze wyłącznie organy samorządu terytorialnego, a w przeważającym zakresie organy gminy. Ich cechą charakterystyczną jest także to, że stanowią kontynuację przepisów dotyczących „podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej” przez przedsiębiorców i częściowo odwołują się do nich. Należy więc przyjąć, że ustalają właściwość organów w sprawach wcześniej określonych w ustawie, w ramach przepisów prawa materialnego (Rozdział 2 i 3).

W tym jednak zakresie nasuwa się szereg wątpliwości. Ustawa postanawia, że zarówno do organów gminy (art. 62 ust. 1 pkt 1), jak i do organów „w powiecie i w województwie” (art. 62 st. 2) należy „wydawanie, odmowa wydania i cofnięcie zezwoleń i koncesji, o ile przepisy odrębnych ustaw tak stanowią”. Nie określa więc, któremu konkretnie organowi przysługują kompetencje w tym zakresie, a odsyła do rozstrzygnięć w drodze „odrębnych ustaw”. Tymczasem w przypadku koncesji już art. 15 tej ustawy przyznaje ogólną kompetencję ministrowi właściwemu ze względu na przedmiot działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu, „jeżeli przepisy odrębnych ustaw nie stanowią inaczej”⁴¹.

³⁹ Ustawa z 30 czerwca 2000 r. o warunkach dopuszczalności i nadzorowaniu pomocy publicznej dla przedsiębiorców (Dz. U. 2000, Nr 60, poz. 704).

⁴⁰ Inaczej interpretuje to M. Zdyb, op. cit., s. 714: „Zadania te ustawodawca zaliczył do zadań szczegółowych w tym znaczeniu, że nie są kluczowymi...”.

⁴¹ W świetle obowiązującego ustawodawstwa organy samorządu terytorialnego tylko w zupełnie wyjątkowych sytuacjach wydają koncesje; np. na podstawie art. 16 ustawy z 4 lutego 1994 r. – Prawo geologiczne i górnicze (Dz. U. 1994, Nr 27, poz. 96 z późn. zm.) starosta wydaje koncesje na poszukiwanie, rozpoznawanie i wydobywanie kopalin pospolitych na powierzchni nie przekraczającej 2 ha i przy przewidywanym rocznym wydobyciu nie przekraczającym 10 tys. m³.

W przypadku zezwolenia sposób ustalenia właściwości rozstrzygają już wcześniej przepisy Rozdziału 4 ustawy w ten sposób, że „organy zezwalające [...] określają przepisy odrębnych ustaw, o ile niniejsza ustawa (podkr. moje – T.R.) nie stanowi inaczej” (art. 27 ust. 2). Nie do utrzymania byłaby jednak interpretacja, że w tym przypadku o właściwości miałby decydować art. 62 ust. 1 pkt 1 i ust. 2.

Różnica między zadaniami gmin a zadaniami pozostałych jednostek samorządu terytorialnego jest taka, że zadania powiatu i województwa „są wykonywane jako zadania z zakresu administracji rządowej” (art. 62 ust. 3)⁴².

Podsumowując – przepisy powyższe nie wnoszą niczego konstruktywnego.

Inną grupę stanowią zadania wykonywania kontroli, przypisane wyłącznie organom gminy (art. 62 ust. 1 pkt 2, art. 63). Chodzi o kontrolę „przestrzegania przepisów prawa przez przedsiębiorców”, jednakże w ograniczonym zakresie, ustalonym w art. 63. Artykuł ten wskazuje właściwy organ, którym jest „wójt, burmistrz lub prezydent miasta”, jak również odsyła do przepisów określających ogólne warunki wykonywania działalności gospodarczej (Rozdział 2, art. 10 - 12) oraz przepisów ustalających zasady przeprowadzania kontroli (Rozdział 3, art. 21 ust. 2 - 5). Na tej podstawie można ustalić, co stanowi ustawowy przedmiot kontroli tych organów i co należy do ich wyłącznej kompetencji. W pozostałym zakresie (nie przypisanym wprost wójtowi, burmistrzowi lub prezydentowi miasta) funkcje kontrolne należeć będą, z mocy ustawy, do „organu koncepcyjnego” (art. 21) lub do „organu zezwalającego” (art. 33 ust. 2). Jest to więc inny przedmiot kontroli. Oznacza to, że w szerokim zakresie będzie to właściwość organów administracji rządowej (w przypadku działalności na podstawie koncesji – niemal wyłącznie).

Odnośnie do niektórych warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, określonych w ustawie Pdg, sprawa kontroli ich spełniania pozostaje otwartą. Dotyczy to art. 7 ustawy, który ustala podstawowy warunek podejmowania działalności gospodarczej, tzn. uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców, a który pozostaje poza kontrolą organu gminy. Dotyczy to również ogólnego przepisu z art. 9, który stanowi, że „przedsiębiorca jest obowiązany spełniać określone przepisami prawa warunki wykonywania działalności gospodarczej, w szczególności dotyczące ochrony przed zagrożeniem życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, a także ochrony środowiska”. Nie mówiąc już o art. 8, który odwołuje się przede wszystkim do zasad etyki gospodarczej, chociaż regulowanych także w przepisach prawnych (uczciwa konkurencja, interesy konsumentów).

Jeżeli chodzi o art. 9, to pewną pośrednią odpowiedź daje art. 64. Nie zobowiązuje on wprawdzie wójta, burmistrza lub prezydenta miasta do sprawowania kontroli (do sprawdzania), ale zawiera dość enigmatyczny przepis, iż „w razie powzięcia wiadomości o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z przepisami ustawy, a także w razie stwierdzenia

⁴² Według J. Sommera i in., op. cit., koncepcja zadań zleconych administracji rządowej wywołuje wątpliwości z punktu widzenia samodzielności samorządów terytorialnych. „Wydaje się, że art. 62 ust. 3 jest sprzeczny z koncepcją samorządu terytorialnego” (s. 217).

zagrożenia życia, zdrowia ludzkiego i moralności publicznej, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub naruszenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności, wójt, burmistrz lub prezydent miasta niezwłocznie zawiadamia (podkr. moje – T.R.) właściwe organy administracji rządowej lub właściwe organy jednostek samorządu terytorialnego” (art. 64 ust. 1). Dalsze przepisy przewidują silniejsze środki, a mianowicie: „W przypadku braku możliwości zawiadomienia” organ ten „może nakazać w drodze decyzji wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłuższy niż 3 dni”, i dalej: „Decyzji [...] nadaje się rygor natychmiastowej wykonalności” (art. 64 ust. 3 i 4).

8. ZDOLNOŚĆ ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ DO REALIZACJI ZADAŃ

Budowanie struktur organizacyjnych i ustalanie zadań publicznych jest wciąż bardzo słabą stroną naszego ustawodawstwa i praktyki ustrojowej. Nie przyczynia się to do polepszenia funkcjonowania administracji publicznej i do jej – wciąż zakładanego – usprawnienia. Te ogólne wady obciążają również ustawę Pdg w analizowanym tutaj zakresie. Nie ulega wątpliwości, że ustawa – chociaż nie stanowiło to szczególnego przedmiotu zainteresowania – dotyka jednego z najistotniejszych, aktualnych zagadnień. Dotyczy to nie tylko potrzeb wewnątrz krajowych, ale także wymagań dostosowawczych do standardów europejskich.

Jednym z założeń opracowania nowej ustawy było dostosowanie prawa polskiego do wymagań prawa europejskiego. Wśród tych wymagań stawia się już od kilku lat postulat „sprawności i skuteczności administracji” krajów ubiegających się o przyjęcie do Unii Europejskiej, administracji zdolnej do wdrożenia prawa za pośrednictwem odpowiednich struktur. Nie tylko więc przeniesienie ustawodawstwa Unii Europejskiej ma zasadnicze znaczenie, ale równie istotny jest stan administracji, zapewniający egzekwowanie i stosowanie prawa⁴³. Wymaga to przede wszystkim odpowiednich rozwiązań instytucjonalnych i prawnych. Zgodnie z wymogami europejskimi Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa w Unii Europejskiej 2001 zakładał poprawę zdolności administracyjnej⁴⁴.

Sama idea włączenia do ustawy Pdg – poza podstawową materią – zadań administracji publicznej miała zatem swoje uzasadnienie. Wynikało ono także z braku jakichkolwiek odpowiednich regulacji w tym zakresie, nie ma bowiem przepisów prawnych, które zobowiązywałyby wprost administrację do podejmowania tego rodzaju funkcji. Konstytucja RP nie określa powinności poszczególnych organów w sferze gospodarczej⁴⁵, nie jest

⁴³ Zob. *Agenda 2000*, „Monitor Integracji Europejskiej” – Wydanie specjalne, s. 56 - 57, 74; *Okresowy Raport 2000 Komisji Europejskiej o postępach Polski na drodze do członkostwa w Unii Europejskiej*, MIE, Wydanie specjalne, nr 34/2001, s. 12, 31.

⁴⁴ *Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa 2001*, Warszawa, 12 czerwca 2001, MIE, nr 42/2001, s. 43.

⁴⁵ Wyrażam tu inny pogląd niż C. Kosikowski, *Komentarz*, op. cit., s. 143.

też realizowany konstytucyjny wymóg z art. 149 stanowiący, że „zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy”⁴⁶. W tym sensie obowiązek ustalania zadań organów administracji przesuwa się na przepisy prawa materialnego. Można więc wyrazić żal, że skoro sprawy te włączono do ustawy Pdg, ustawodawca nie poszedł dalej i nie określił zadań w sposób prawnie precyzyjniejszy. Przyjęta formuła nie daje gwarancji przyczynienia się do ich – zgodnie z intencją ustawodawcy – sprawnego wykonywania. Intencje zaś nie powinny być zniweczone.

Dobrze by było zatem, gdyby w przyszłości można było oczekiwać prawidłowego, w całości zharmonizowanego ustawodawstwa dotyczącego ustroju administracji. Powstałyby warunki interpretowania przepisów tej ustawy w świetle całościowo pojętego mechanizmu, zmierzającego – nie hasłami – do opartego na rzetelnych podstawach prawnych wspierania rozwoju gospodarczego, zgodnego z zasadami gospodarki rynkowej. Przy czym powinny zostać wyraźnie określone w tym zakresie obowiązki konkretnie wskazanych organów, zarówno administracji rządowej, jak i samorządowej. Wówczas dopiero powstanie możliwość ich egzekwowania.

TASKS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN BUSINESS ACTIVITY (SCOPE OF BINDING FORCE OF BUSINESS ACTIVITY LAW)

S u m m a r y

Article one of the Business Activity Law Act stipulates that the Act regulates not only „principles of undertaking and conducting business activity” but also „tasks of government administration bodies and local governments in the area of business activity”. This stipulation broadens the traditional object of material law acts that aim at defining the right of individual business entities to conduct a business activity, which used to be the case in both Polish and foreign legislation. The only exception is the Spanish Industry Act of 1992, which broadly regulates the tasks of public administration in the economy.

The sole idea of regulating in the same act also the tasks of the administration resulted from the lack of appropriate regulations on this issue. The idea should be appraised from this perspective, and it was expressed in the separate chapter 8 devoted solely to the obligations of the administration. The legislator’s intention was also to emphasise the change in the State’s obligations toward entrepreneurs. The process of task decentralisation in the economy and the role of local governments was taken into account. Especially characteristic in this respect are general tasks accounted as „promoting business activity.”

These commendable intentions, however, have not yet found a full expression in concrete legal regulations. Tasks expressed in general terms, addressed jointly to governing administrations and local governments could not have a real influence upon business activity. In addition, they were not harmonised with competence provisions in other acts, which in effect limits their enforcement. Only the controlling functions of communes to ensure law obedience by entrepreneurs were unambiguously ascribed to mayors and heads of rural communes and municipalities. However, also these regulations evoke protests on the grounds of their limited precision.

⁴⁶ Jest to wciąż kontrowersyjna kwestia stosunku art. 33 cytowanej ustawy z 1996 r. (obecnie) o Radzie Ministrów (Dz. U. 1999, Nr 82, poz. 929 z późn. zm.) do art. 149 Konstytucji.

Also other legal acts are burdened with these and other faults. In the light of the Business Activity Law Act and the current state of affairs one can see more and more distinctly the need to order and harmonise the whole legislation concerning economic administration system and its tasks in a market economy. This should in consequence limit the process of centralisation and economic function concentration, as well as improve administration capacity to effectively perform its functions in concordance with the law.