

ZOFIA DUNIEWSKA

WPŁYW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA ROZWÓJ
PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PRYWATNEJ.
ZAGADNIENIA ADMINISTRACYJNOPRAWNE

I. ZAGADNIENIA OGÓLNE

Przez kilkadziesiąt lat nad przedsiębiorczością prywatną w Polsce ciążyła swego rodzaju anatema polityczna. Można wskazać okresy, kiedy nie tylko nie zapewniano odpowiednich warunków do jej podejmowania, ale — co gorsze — czyniono wiele, by potencjał ekonomiczny w ramach sektora nie uspołecznionego ograniczyć do minimum. Niechlubną kartę w historii gospodarczej Polski stworzył szczególnie okres tak zwanej „bitwy o handel”, określanej też czasem „małą nacjonalizacją”¹.

Od niedawna sytuacja w tym zakresie zmieniła się diametralnie. Obecnie do rozwoju przedsiębiorczości prywatnej przywiązuje się duże znaczenie. Aktywizacja jej uważana jest słusznie za swoiste panaceum, pozwalające na przezwyciężenie trudności gospodarczych.

Za jeden z pierwszych zwiastunów prawnych nowej polityki państwa wobec nie uspołecznionego sektora uznać należy ustawę z grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej². Nieprzypadkowo już w pierwszym jej artykule zamieszczono postanowienie wprowadzające zasadę wolności i równości gospodarczej. Również Konstytucja zawiera przepis, w myśl którego Rzeczypospolita Polska gwarantuje swobodę działalności gospodarczej bez względu na formę własności³ O przywiązywaniu dużej wagi do rozwoju przedsiębiorczości prywatnej świadczą także inne prze-

¹ Zob. A. Stelmachowski, *Instytucje administracyjnoprawne reglamentacji gospodarki nieuspołecznionej*, w: *System prawa administracyjnego*, pod red. T. Rabskiej, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1980, t. IV, s. 567.

² Ustawa z 23 XII 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. 1988, nr 41, poz. 324; zm.: Dz.U. 1990, nr 26, poz. 149; nr 34, poz. 198; nr 86, poz. 504).

³ Zob. art. 6 w brzmieniu podanym ustawą z 29 XII 1989 r. o zmianie Konstytucji (Dz.U. 1989, nr 75, poz. 444).

pisy prawa, choćby ustawa o prywatyzacji⁴, niektóre postanowienia celne czy podatkowe.

Zainteresowanie podejmowaniem lub kontynuowaniem działalności gospodarczej na własny rachunek i we własnym imieniu przez nie uspołeczniony podmiot zależy od wielu czynników. Jest rzeczą zrozumiałą, że prywatny przedsiębiorca dąży przede wszystkim do możliwie swobodnego prowadzenia działalności i uzyskania z tego tytułu korzyści finansowych, które z zyskiem zrekompensowałyby zainwestowane pieniądze, poświęcony czas i podjęte ryzyko gospodarcze. W tej sytuacji podmiot gospodarczy nie godzi się z nieuzasadnioną ingerencją administracji publicznej, ograniczającą jego działania. Oczekuje poparcia ze strony tej administracji, wyrażającego się w tworzeniu — w drodze stanowienia prawa lub wykonywania innych czynności — warunków sprzyjających przedsiębiorczości. Niemałą rolę pełnić tu może administracja samorządowa.

Reaktywowany ustawą z 8 III 1990 r.⁵ samorząd terytorialny zobligowany jest do podejmowania działań zmierzających do zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty. Zadośćuczynienie tym potrzebom wyznacza zakres podstawowych zadań własnych gminy. Ich realizacja dotyczy wielu sfer życia lokalnej społeczności. O różnorodności spraw objętych tymi zadaniami świadczy art. 7 ustawy marcowej. Wymieniono w nim przykładowo (katalog nie jest zatem zamknięty) kilkanaście spraw. Działalność gospodarcza nie została tu wyszczególniona. Ustawodawca ograniczył się jedynie do wskazania, że do zadań własnych gminy należą m.in. sprawy targowisk i hal targowych. Nie oznacza to jednak wyłączenie szerszej problematyki gospodarczej z obszaru właściwości gminy. Samorząd terytorialny, w granicach swoich możliwości, zobowiązany jest do zapewnienia realizacji oczekiwań swoich mieszkańców również w tym zakresie. W ustawie przewidziano nawet możliwość bezpośredniego urzeczywistnienia tego rodzaju potrzeb poprzez podejmowanie przez gminę własnej działalności gospodarczej. Działalność ta może być prowadzona na zasadach i w formach analogicznych do tych, które obowiązują inne nie uspołecznione podmioty gospodarcze. Podstawowa różnica w sytuacji prawnej samorządu terytorialnego w stosunku do pozostałych podmiotów sprowadza się do tego, że zgodnie z art. 9 ust. 2 ustawy marcowej gmina oraz inna komunalna osoba prawna uprawniona jest w zasadzie do prowadzenia działalności

⁴ Ustawa z 13 VII 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298).

⁵ Ustawa o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95; zm.: Dz.U. 1990, nr 34, poz. 199; nr 43, poz. 235; nr 89, poz. 518) — zwana dalej ustawą marcową.

obejmującej sobą wykonywanie zadań o charakterze użyteczności publicznej. Wyjście poza te ramy dozwolone jest wyłącznie wówczas, gdy wymagają tego potrzeby społeczne. Kwestia umożliwienia samorządowi terytorialnemu prowadzenia działalności wytwórczej lub usługowej nastawionej na osiąganie zysków od dawna jest przedmiotem sporów. Także w toku prac legislacyjnych poprzedzających uchwalenie ustawy marcowej uznawana była za jedną z najbardziej polemicznych. Przeciwnicy prowadzenia przez samorząd terytorialny zarobkowej działalności gospodarczej uznają za wątpliwą możliwość efektywnej działalności w gospodarce rynkowej jakiegokolwiek związku publicznego. Wysuwają też obawy związane z ewentualnym bezprawnym wykorzystywaniem przez samorząd swojej szczególnej pozycji wobec innych podmiotów gospodarczych. Wreszcie niepokój budzi także prawdopodobieństwo niewłaściwego gospodarowania majątkiem komunalnym. Łączone nawet z groźbą korupcji przy obrocie tym majątkiem⁶. Z kolei zwolennicy przyznania samorządowi maksimum uprawnień podkreślają, że wspomniane obawy, z natury rzeczy przyszłe i niepewne, nie powinny zadecydować o generalnym zakazie prowadzenia przez samorząd działalności gospodarczej. Stworzenie takiej możliwości znajduje uzasadnienie zważywszy chociażby na zobligowanie władzy lokalnej do wykonywania szeregu zadań wymagających znacznych nakładów finansowych, przy równocześnie skromnych możliwościach uzyskania ich z innych źródeł. Jako argument podaje się też konieczność zachowania spójności z tymi przepisami prawa, które sankcjonują zasadę równości i wolności gospodarczej⁷.

Uwzględniając racje obu stron ustawodawca starał się znaleźć wyjście kompromisowe, stwarzając możliwość prowadzenia działalności gospodarczej przy spełnieniu określonych przesłanek. Konstrukcja powołanego wcześniej art. 9 ust. 2 ustawy marcowej budzi jednak zastrzeżenia. W przepisie tym użyto dwóch nieostrych pojęć: „użyteczność publiczna” i „potrzeby społeczne”. Istotną wskazówką przy interpretacji pierwszego z nich może być określenie przedsiębiorstwa użyteczności publicznej zamieszczone w ustawie o przedsiębiorstwach państwowych⁸.

⁶ Szerzej na ten temat pisze T. Dąbowska-Romanowska, *Status prawny przysługujących przedsiębiorstw komunalnych w Polsce. Samorząd terytorialny*, Warszawa 1990, s. 55 i n.

⁷ Ibidem, s. 56.

⁸ Ustawa z 25 IX 1981 r. o przedsiębiorstwach państwowych (Dz.U. 1987, nr 35, poz. 201; zm.: Dz.U. 1989, nr 10, poz. 57; nr 20, poz. 107; Dz.U. 1990, nr 17, poz. 99; nr 51, poz. 298; Dz.U. 1991, nr 2, poz. 6); zob. też Z. Dziembowski, *Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w okresie międzywojennym*, Wspólnota 1990 nr 34/35 s. 16.

Posłużenie się postanowieniami tego aktu prawnego może okazać się jednakże niewystarczające przy próbie uściślenia terminu przyjętego w ustawie marcowej. Również interpretacja drugiego z wymienionych pojęć nasuwa niemało wątpliwości. Zważywszy na użyte przez ustawodawcę określenie może rodzić się pytanie, czy prawodawcy chodziło w tym przypadku tylko o potrzeby lokalnej społeczności, czy też szerzej o potrzeby społeczne ujmowane w skali ogólnopolskiej. Już treść art. 6 powoływanej wyżej ustawy przekonuje o zasadności przyjęcia pierwszego wariantu, przy czym ustalenie ścisłej linii demarkacyjnej pomiędzy potrzebami lokalnymi i ogólnospołecznymi nie jest łatwe⁹. Można tu mówić o dwóch sytuacjach: albo potrzeby lokalne są zbieżne z potrzebami ogólnopolskimi, albo też pozostają one między sobą w sprzeczności. Trudności sprawiać może także wyznaczenie lokalnych potrzeb społecznych przy uwzględnieniu prawdopodobieństwa powstania dodatkowo wewnętrznych konfliktów pomiędzy potrzebami poszczególnych grup danej wspólnoty.

Również sam zakaz względny sformułowany jest w sposób wątpliwy. W istocie bowiem trudno byłoby wskazać taką działalność gospodarczą, która przynajmniej pośrednio, bo niekoniecznie wprost, nie służyłaby potrzebom społecznym. Zawsze można wysunąć argument, że dochody uzyskane z jej prowadzenia (bez jej wykonywania dochodów tych nie byłoby), włączone do mienia komunalnego (nabycie tego mienia następuje m.in. w wyniku własnej działalności gospodarczej), służą następnie zaspokajaniu potrzeb społecznych. Przykładowo dochody uzyskane z rentownej działalności gospodarczej przeznaczone są na dofinansowanie deficytowej niezbędnej dla gminy inwestycji.

W przeciwieństwie do regulacji obowiązujących w innych krajach, np. w USA czy Wielkiej Brytanii¹⁰, nie eksponuje się u nas zakazu konkurowania gminy z innymi podmiotami gospodarczymi. Ustawa marcowa ani inna regulacja nie zawierają postanowienia, które *expressis verbis* zabraniałyby takich praktyk. Biorąc jednakże pod uwagę groźbę nieuczciwej konkurencji, wiążącej się z uprzywilejowaną pozycją samorządu terytorialnego, ustawodawca zdecydował się na zamieszczenie przepisów pośrednio normujących tę kwestię. Istotne znaczenie przypisać tu należy art. 101 ust. 1 ustawy marcowej, zgodnie z którym każdy, którego interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone uchwałą podjętą przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, może — po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia —

⁹ O trudnościach w ustalaniu ścisłej granicy pomiędzy potrzebami lokalnymi a ogólnopolskimi pisze też E.. Ruśkowski, *Zagadnienia władzy lokalnej i finansów lokalnych w wybranych krajach kapitalistycznych*, Białystok 1986, s. 129.

¹⁰ Ibidem, s. 107.

zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Uwzględniając ponadto możliwość unieważnienia bądź zmiany uchwały organu samorządu terytorialnego sprzecznej z prawem przez organ nadzoru lub kontroli wydaje się, że aktualna regulacja prawna zapewnia skuteczną ochronę interesów prywatnych przedsiębiorców przed mogącymi zdarzyć się bezprawnymi działaniami władzy lokalnej w analizowanej tu sferze.

II ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W ZABEZPIECZENIU TERENÓW I POMIESZCZEŃ

Wpływ samorządu terytorialnego na rozwój przedsiębiorczości prywatnej zauważalny jest w wielu dziedzinach. Istotną rolę pełni władza lokalna m.in. w zakresie zabezpieczenia i udostępnienia niezbędnych terenów oraz budynków i lokali przeznaczonych na działalność wytwórczą, handlową i usługową. W ramach właściwości wyłącznej rady gminy uchwalają plany zagospodarowania przestrzennego, gdzie — w granicach posiadanych zasobów — uwzględniać powinny potrzeby także prywatnych wytwórców, handlowców i usługodawców. W myśl znowelizowanej ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości¹¹ grunty stanowiące własność gminy mogą być sprzedawane osobom prawnym i osobom fizycznym albo oddawane tym osobom w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem. Sprzedaż oraz oddawanie w użytkowanie wieczyste następować musi w drodze przetargu organizowanego na zasadach ustalonych przez ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa. Na analogicznych zasadach samorząd terytorialny uprawniony jest do dysponowania, będącymi jego własnością, wolnymi budynkami i lokalami.

Do zadań własnych gminy należy też udzielanie wskazań lokalizacyjnych inwestycji szczególnie uciążliwych dla środowiska i zdrowia ludzi oraz wydawanie decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji. Do przeszłości należeć tu powinny rozstrzygnięcia, kiedy patrząc krótkowzrocznie na bieżące dochody bagatelizowano niebezpieczeństwo powstania nieodwracalnych strat w środowisku naturalnym.

Udział samorządu w zaspokajaniu potrzeb lokalowych podmiotów gospodarczych ograniczony jest przede wszystkim skromnymi — w porównaniu do oczekiwań — zasobami gminy. Niedostatek tu istniejący powiększa dodatkowo deficyt terenów i pomieszczeń przeznaczonych na cele mieszkaniowe — słusznie traktowane jako pierwszoplanowe.

Niemalą rolę pełni również samorząd terytorialny poprzez organi-

¹¹ Ustawa z 29 IX 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (Dz.U. 1990, nr 79, poz. 464).

zowanie i prowadzenie targowisk i hal targowych. W ramach swoich zadań własnych ustala on też regulamin tych targowisk. Do właściwości organów gminy należy dodatkowo wydawanie zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie prowadzenia w tych miejscach sprzedaży. Powiększenie liczby targowisk i hal targowych nie rozwiąże oczywiście problemu braku pomieszczeń przekazywanych na działalność handlową. Sądzę jednak, że właściwa gospodarka terenami i wykorzystanie wszystkich możliwych lokalizacji, bez kolizji z przeznaczeniem ich na inne ważniejsze cele, przyczyniłoby się do pewnej poprawy sytuacji wielu osób zainteresowanych działalnością handlową. Wskazanie najodpowiedniejszych miejsc nadających się na działalność tego typu wpłynęłoby ponadto na przyhamowanie żywiołowej sprzedaży prowadzonej bardzo często w najmniej właściwych miejscach. Prawidłowa gospodarka terenami i wygospodarowanie miejsc na targowiska i hale targowe pozwoli dodatkowo na uzyskiwanie znaczących dla gminy kwot pieniężnych. Samorząd władny jest bowiem do ustalania dziennych stawek opłaty targowej. Może on również pobierać należności za korzystanie z urządzeń targowych oraz za świadczone w związku z prowadzeniem targowiska usługi¹². Wpływy uzyskiwane z tego tytułu włączone są do dochodów gminy. Można przypuszczać, że zwielokrotnienie liczby takich punktów sprzedaży, często nie związane z koniecznością ponoszenia znacznych nakładów finansowych, interesowałoby także nabywców towarów. Powiększenie grona sprzedawców wiąże się najczęściej z dobrze rozumianą konkurencją, a mianowicie ze spadkiem cen i wzbogaconą ofertą rynkową.

III. WPŁYW SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA UZYSKIWANIE I UTRATĘ UPRAWNIENI DO PROWADZENIA DZIAŁALNOŚCI GOSPODRCZEJ

Władza lokalna ma niewielki wpływ na uzyskiwanie i utratę uprawnień do prowadzenia działalności gospodarczej. W zdecydowanej większości przypadków podjęcie działalności wytwórczej, handlowej lub usługowej wiąże się z koniecznością zgłoszenia jej do ewidencji działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 3 pkt 21 ustawy kompetencyjnej¹³ ewidencję tę — jako zadanie zlecone — prowadzi organ gminy. Czynności tego organu sprowadzają się jedynie do zamieszczenia wpisu, jeżeli spełnione są określone prawem przesłanki, a następnie do doręcze-

¹² Zob. art. 15 ustawy z 12 I 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz.U. 1991, nr 9, poz. 31).

¹³ Chodzi tu o ustawę, z 17 V 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198).

nia z urzędu zaświadczenia potwierdzającego jego dokonanie. Wpis do ewidencji nie jest dokonywany w formie decyzji administracyjnej w rozumieniu przepisów kodeksu postępowania administracyjnego¹⁴. Działanie organu gminy sprowadza się do czynności faktycznej, a ściślej podanej reżimowi prawnemu czynności materialno-technicznej¹⁵. Formę decyzji administracyjnej przyjmuje natomiast rozstrzygnięcie w przedmiocie odmowy dokonania wpisu. W ten sposób stwarza się stronie (tu: przyszłemu podmiotowi gospodarczemu) możliwość wniesienia odwołania do wojewody, a następnie do ewentualnego zaskarżenia ostatecznej decyzji do sądu administracyjnego. Przesłanki odmowy dokonania wpisu są enumeratywnie wymienione w powoływanej już ustawie o działalności gospodarczej. Ich liczba jest niewielka, a konstrukcja nie budzi wątpliwości interpretacyjnych. Przyczyny obligujące do wydania decyzji negatywnej dla zgłaszającego działalność nie stwarzają podstaw do rozstrzygnięć uznaniowych, arbitralnych. Minął już okres, kiedy niezależnie od rodzaju działalności gospodarczej odmowa wydania uprawnienia oparta być mogła na swobodnej interpretacji nieostrych pojęć użytych przez prawodawcę. Przykładowo w myśl postanowień rozporządzenia Rady Ministrów z 1962 r. w sprawie zezwoleń na wykonywanie przemysłu, rzemiosła i niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej¹⁶ odmawiano wydania zezwolenia, jeśli zapotrzebowanie na dane artykuły lub usługi było pokryte w wystarczającym stopniu przez jednostki gospodarki uspołecznionej, a także wtedy, gdy — zdaniem organu wydającego zezwolenie — nie było możliwości uzyskania niezbędnego zaopatrzenia surowcowego. W ustawie o wykonywaniu i organizacji rzemiosła¹⁷ przewidywano możliwość odmowy wydania zezwolenia, jeżeli jego wydanie mogłoby godzić w ważny interes Państwa, a w ustawie o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej¹⁸ — jeżeli zamierzona działalność ze względu na jej rodzaj, rozmiary, miejsce wykonywania lub niezgodność z zasadami racjonalnego zatrudnienia

¹⁴ Podobnie M. Niezgódka-Medkowa, *W kwestii charakteru wpisu do ewidencji działalności gospodarczej*, Państwo i Prawo 1990, nr 1, s. 112; odmienny pogląd reprezentuje J. Pater, *Postępowanie ewidencyjne w ustawie o działalności gospodarczej*, Państwo i Prawo 1989, nr 7, s. 38.

¹⁵ O czynnościach faktycznych pisał m.in. Z. Kmieciak, *Czynności faktyczne administracji państwowej*, Studia Prawno-Ekonomiczne 1987, t. XXXIX, s. 75 i n.

¹⁶ Dz.U. 1962, nr 62, poz. 297 z późn. zm.

¹⁷ Zob. art. 6 ustawy z 8 VI 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (tekst jednolity: Dz.U. 1983, nr 7, poz. 40 z późn. zm.).

¹⁸ Zob. art. 7 ustawy z 18 VII 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (tekst jednolity: Dz.U. 1983, nr 43, poz. 193 z późn. zm.).

wykwalfikowanych kadr byłaby sprzeczna z interesem społecznym. Obecnie rola organu ewidencyjnego (wpis do ewidencji zastąpił w większości wcześniejsze zezwolenia) ogranicza się tylko do sprawdzenia, czy zgłoszenie dokonane jest zgodnie z formalnymi wymogami i czy dotyczy ono działalności objętej ewidencją. Pozytywna odpowiedź na te pytania zmusza organ do zamieszczenia wpisu i terminowego doręczenia zaświadczenia w tym przedmiocie. Organ ewidencyjny nie ma zatem prawa ingerowania ani w celowość podjęcia działalności, ani nawet w prawidłowość jej wykonywania. Pierwsza kwestia pozostawiona jest swobodnemu uznaniu samego podmiotu gospodarczego, natomiast prawidłowość prowadzenia działalności podlega kontroli właściwych podmiotów (głównie rządowej administracji wyspecjalizowanej) dopiero w jej toku. Warto wspomnieć o ujawniających się ostatnio głosach negujących zasadność przyjęcia takiego rozwiązania. Próbę odejścia od niego, przy pomocy przepisów gminnych, podjęła Rada Warszawy, która w drodze uchwały zobligowała taksówkarzy warszawskich do spełnienia szeregu wymogów potwierdzających ich kwalifikacje osobiste i zawodowe niezbędne, zdaniem radnych, do prowadzenia działalności w zakresie przewozu osób¹⁹. Ramy opracowania nie pozwalają na szczegółowe ustosunkowanie się do tej kwestii. Moim jednak zdaniem wymieniona wyżej uchwała — choć znajduję w niej pewne racje — budzi uzasadnione wątpliwości natury prawnej. Zastrzeżenia pojawiają się tu zarówno w odniesieniu do formy wprowadzenia dodatkowych obowiązków, jak też do ich charakteru.

Niewielką też rolę pełni wójt albo burmistrz (prezydent), jako organ ewidencyjny, w przypadku wykreślenia wpisu z ewidencji działalności gospodarczej, równoznacznego z zakazem kontynuowania działalności. Wykreślenie to następuje w formie decyzji administracyjnej. Powinno być ono dokonane tylko w razie zawiadomienia o zaprzestaniu wykonywania działalności lub prawomocnego orzeczenia sądu zakazującego osobie fizycznej prowadzenia działalności objętej wpisem. Rozstrzygnięcie w tym przedmiocie jest więc jedynie konsekwencją zaistnienia ściśle określonych zdarzeń, zależnych w przeważającej mierze od samego podmiotu gospodarczego. Trzecia i ostatnia przesłanka obligująca do wykreślenia wpisu sprowadza się do umożliwienia organowi ewidencyjnemu skorygowania jego wcześniejszego wadliwego postępowania. Wpis do ewidencji podlega bowiem wykreśleniu także wówczas, gdy dokonano go z naruszeniem prawa. W tym wypadku stosuje się odpowiednio

¹⁹ Uchwała nr XI/48/91 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z 14 I 1991 r. zmieniająca uchwałę w sprawie ustalenia jednolitych kryteriów zawodowych dla przewoźników wykonujących zarobkowy przewóz osób taksówkami osobowymi na terenie miasta stołecznego Warszawy oraz oznakowania zewnętrznego taksówek.

przepisy dotyczące wznowienia postępowania administracyjnego i stwierdzenia nieważności decyzji.

Odmienne funkcje realizuje samorząd terytorialny wobec osób podejmujących niektóre działalności uregulowane przepisami szczególnymi. I tak organ gminy wydaje zezwolenia na prowadzenie prywatnych punktów przedszkolnych²⁰. Decyzję w tej sprawie podejmuje po uprzednim sprawdzeniu m.in. przydatności pomieszczeń przeznaczonych na ten cel oraz predyspozycji i kwalifikacji osoby podejmującej się prowadzenia takiego punktu. Samorząd sprawuje także później nadzór nad realizacją programu wychowania przedszkolnego. Wykonywanie pracy wychowawczej w sposób rażąco odbiegający od programu, o którym tu mowa, stanowi dla władzy lokalnej podstawę do cofnięcia wydanego zezwolenia.

Do zadań zleconych gminy należy również wydawanie oraz odmowa wydania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych. W tym przypadku wójt albo burmistrz (prezydent) uwzględnić musi prawne ograniczenia dostępności alkoholu określone w ustawie o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi²¹ oraz w przepisach wykonawczych do tego aktu.

Zadaniem własnym gminy jest też wyrażanie zgody na utworzenie apteki otwartej, zmianę jej typu i unieruchomienie apteki²².

IV. INSTRUMENTY FINANSOWE SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO W STOSUNKU DO PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PRYWATNEJ

Niemający wpływ na tworzenie i rozwój przedsiębiorstw prywatnych wywiera samorząd korzystając z przysługujących mu uprawnień ze sfery finansowej. Jak już zaznaczyłam, działalność gospodarcza z założenia nastawiona jest na osiągnięcie zysku. Motorem przedsiębiorczości jest pieniądz — ten inwestowany i ten uzyskiwany w jej następstwie. Inne względy odgrywają tu pośrednią rolę. W tym stanie rzeczy kapitalne znaczenie dla aktywizacji inicjatywy prywatnej przypisuje się wielkości obciążeń finansowych obarczających podmiot gospodarczy. Zgodnie z obowiązującymi przepisami organy gminy posiadają niewiele kompetencji w tym zakresie. W myśl powoływanej już ustawy o podatkach

²⁰ Zob. zarządzenie Ministra Oświaty i Wychowania z 28 VIII 1979 r. w sprawie zasad prowadzenia małych przedszkoli przez osoby fizyczne (MP 1979, nr 23, poz. 132; zm.: MP 1989, nr 31, poz. 237).

²¹ Ustawa z 26 X 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (Dz.U. 1982, nr 35, poz. 230; zm.: Dz.U. 1984, nr 34, poz. 184; Dz.U. 1987, nr 33, poz. 180; Dz.U. 1989, nr 35, poz. 192; Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198 i nr 73, poz. 431).

²² Zob. art. 1 pkt 30 ustawy kompetencyjnej.

i opłatach lokalnych rady gminy określają, w granicach ustawowo wyznaczonych, wysokość stawek podatku od nieruchomości, w tym także służących wykonywaniu działalności gospodarczej. Samorząd terytorialny może też stosować inne niż wskazane w ustawie zwolnienia od tego podatku (analogiczne uprawnienie służy mu także w odniesieniu do podatku od środków transportowych). Powyższe prawo do złagodzenia obciążeń podatkowych stwarza władzy lokalnej możliwość pośredniego wpływania na rozwój preferowanych przez daną wspólnotę rodzajów działalności gospodarczej.

Rada gminy może również wprowadzać opłatę administracyjną za czynności urzędowe wykonywane przez podległe jej organy, jeżeli czynności te nie są objęte przepisami o opłacie skarbowej²³, określając równocześnie jej wysokość²⁴. Ustala też stawki wspomnianej wcześniej opłaty targowej²⁵, korzystając jednocześnie z możliwości stosowania także tutaj pozaustawowych zwolnień.

Istotną rolę pełni ponadto samorząd przy wyznaczaniu wysokości świadczeń pieniężnych uiszczanych przez prywatne podmioty gospodarcze z tytułu kupna, użytkowania, dzierżawy i najmu gruntu oraz pomieszczeń włączonych do mienia komunalnego. Niemało sporów budzi obecnie instytucja przetargów, uznawana za jeden z podstawowych elementów tak zwanej małej prywatyzacji. Wiele samorządów widzi w niej niestety przede wszystkim sposób na zapełnienie niezasobnej kasy gminy. Ten krańcowy punkt widzenia nie jest regułą, przy czym przyznać należy, że decyzja w tej kwestii i przyjęcie najlepszego rozwiązania nie są łatwe. Pojawiają się tu wątpliwości, czy lepiej przykładowo, korzystając z nadarzającej się okazji, przekazać pomieszczenie (często wbrew żądaniom dotychczasowych użytkowników) osobie deklarującej najwyższą cenę, niezależnie od proponowanej przez nią branży? Uzyskane z tego tytułu kwoty przeznaczyć można następnie na cele społecznie użyteczne. Czy też lepiej np. zadowolić się niższymi wpływami ale za to sprostać oczekiwaniom mieszkańców tego terenu, zainteresowanych konkretnym przeznaczeniem, to jest działalnością, której brak jest dotkliwie przez nich odczuwalny. W dotychczasowej praktyce rozwiązanie przyjmowane przez poszczególne gminy różnią się między sobą. Można wskazać przykłady, gdy priorytetowe znaczenie przypisywano wyłącznie oferowanej cenie, a także przykłady, gdy przetarg organizowano na sposób prowadzenia działalności. W tym wypadku zwracano uwagę

²³ Ustawa z 31 I 1889 r. o opłacie skarbowej (Dz.U. 1989, nr 4, poz. 23; Dz.U. 1990, nr 74, poz. 443).

²⁴ Zob. art. 18 oraz art. 19 pkt 1 c powoływanej już ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

²⁵ Stawka ta nie może jednak przekroczyć 600 000 zł dziennie.

głównie na nieszablonowość propozycji, atrakcyjność asortymentu, wydłużony (łącznie z całodobowym) czas pracy²⁶.

Sposobem na popieranie przedsiębiorczości prywatnej mogłyby być — podobnie jak w wielu innych krajach — dotacje lub pożyczki udzielane podmiotom gospodarczym przez samorząd. Uwzględniając jednak trudności finansowe gmin sądzić należy, że instrument ten będzie wykorzystywany wyjątkowo, przede wszystkim w odniesieniu do szczególnie preferowanych działalności gospodarczych. Kwestie korzystnego kredytowania mogłyby rozwiązać komunalne banki tworzone zwłaszcza w silniejszych ekonomicznie gminach. Istotną rolę mogłyby tu odegrać również związki gmin albo inne organizacje zrzeszające gminy. Banki te gromadziłyby środki pieniężne od ludności i podmiotów gospodarczych ze swego terenu, by następnie przeznaczyć je na kredytowanie choćby potrzebnej lokalnej społeczności działalności usługowej. W ten sposób, jak słusznie twierdzi C. Kosikowski, nastąpiłoby powiązanie przychodów i oszczędności pieniężnych ludności danego terenu z możliwościami rozbudowy jego infrastruktury i urzędzeń konsumpcji zbiorowej²⁷.

Marginalną rolę pełni samorząd terytorialny w sferze ingerencji w wysokość cen usług świadczonych m.in. przez prywatnych usługodawców. Do zadań własnych gminy z tego zakresu należy określanie strefy cen (stref taryfowych) obowiązujących przy przewozie osób i ładunków taksówkami osobowymi i bagażowymi²⁸. Rada gminy ustala też ceny urzędowe za usługi przewozowe lokalnego transportu zbiorowego²⁹. Władze lokalne uprawnione są również do wprowadzania dopłat do cen biletów wstępu do obiektów zabytkowych i muzeów oraz świadczonych usług hotelarskich i turystycznych³⁰.

I. INNE FORMY WPŁYWANIA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO NA ROZWÓJ PRZEDSIĘBIORCZOŚCI PRYWATNEJ

Samorząd pełni także m.in. wobec prywatnych przedsiębiorców funkcje Kontrolne lub nadzorcze wyznaczone przepisami szczególnymi³¹.

²⁶ Szerzej na ten temat M. Krassowska, *Ile gmin tyle rozwiązań*. Wspólnota 1990, nr 34/35, s. 10.

²⁷ C. Kosikowski, *Gospodarka rad narodowych w II etapie reformy gospodarczej*, Państwo i Prawo 1988, nr 4, s. 22. Powołane stanowisko autora aktualne jest również w odniesieniu do samorządu terytorialnego.

²⁸ Zob. art. 1 pkt 19 ustawy kompetencyjnej.

²⁹ Zob. art. 28 ustawy kompetencyjnej.

³⁰ Zob. art. 2 pkt 3 ustawy kompetencyjnej.

³¹ Niektóre z nich zostały już przedstawione we wcześniejszych fragmentach opracowania.

W tym przypadku w dużej mierze może on posługiwać się władczymi formami działania, za pomocą których konstruuje określone nakazy bądź zakazy obowiązujące podmioty gospodarcze. Zgodnie z ustawą o ochronie i kształtowaniu środowiska³² do zadań własnych gminy należy ustanawianie ograniczeń co do czasu pracy lub korzystania z urządzeń technicznych oraz środków transportu stwarzających dla środowiska uciążliwości w zakresie hałasu i wibracji. Samorząd władny jest też do nakazywania użytkownikowi maszyny lub urządzenia technicznego wykonywania czynności ograniczających uciążliwość dla środowiska, pod groźbą zobowiązania go do unieruchomienia takiego urządzenia. Jego zadaniem własnym jest ponadto zapewnienie warunków niezbędnych do ochrony środowiska przed odpadami oraz dbanie o utrzymanie porządku i czystości. Władza lokalna uprawniona jest także do wymierzania kar pieniężnych za samowolne usuwanie drzew i krzewów. W oparciu o przepisy ustawy o ochronie przyrody³³ samorząd terytorialny wydaje — w nagłych przypadkach — tymczasowe zarządzenia o wprowadzeniu min. zakazu wznoszenia budowli oraz prowadzenia zakładów przemysłowych lub handlowych.

W myśl ustawy o jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych³⁴ samorząd współuczestniczy w działaniach podejmowanych na rzecz poprawy jakości. W tym celu przeprowadza w interesie ochrony konsumenta społeczną kontrolę i ocenę jakości. W tym celu przeprowadza w interesie ochrony konsumenta społeczną kontrolę i ocenę jakości. Ponadto organy gminy ingerują w tok prowadzenia niektórych działalności gospodarczych poprzez określenie dni i godzin otwierania oraz zamykania placówek handlu detalicznego, zakładów gastronomicznych i zakładów usługowych dla ludności³⁵.

Należy wspomnieć także o szczególnej roli władzy lokalnej spełnianej w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw publicznych. Decyzja o prywatyzacji uważana jest za polityczną o skutkach społeczno-ekonomicznych³⁶. Gros rozstrzygnięć podejmowanych w tym procesie w ra-

³² Ustawa z 31 I 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska (Dz.U. 1980, nr 3, poz. 6; zm.: Dz.U. 1983, nr 44, poz. 201; Dz.U. 1987, nr 33, poz. 180; Dz.U. 1989, nr 26, poz. 139 i nr 35, poz. 192; Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198 i nr 39, poz. 222).

³³ Ustawa z 7 IV 1949 r. o ochronie przyrody (Dz.U. 1949, nr 25, poz. 180; zm.: Dz.U. 1987, nr 33, poz. 180; Dz.U. 1990, nr 34, poz. 198).

³⁴ Ustawa z 8 II 1979 r. o jakości wyrobów, usług, robót i obiektów budowlanych (Dz.U. 1979, nr 2, poz. 7; zm.: Dz.U. 1987, nr 33, poz. 181).

³⁵ Zob art. 22 ustawy kompetencyjnej.

³⁶ Szerzej na ten temat L. Bar, *Władcze i samorządne działania w procesie prywatyzacji przedsiębiorstw*, Państwo i Prawo 1990, nr 10, s. 20.

mach działań władczych należy do organów państwowych³⁷. Zakres uprawnień i obowiązków samorządu terytorialnego w przebiegu prywatyzacji jest niewielki. Zgodnie z ustawą z lipca 1990 r.³⁸ jej postanowienia stosowane są, z pewnymi odrębnościami, odpowiednio do prywatyzacji przedsiębiorstw komunalnych. W tym przypadku kompetencje ministra przekształceń własnościowych i organu założycielskiego pełni zarząd gminy albo zarząd związku gmin. Gmina oraz związek gmin mogą na podstawie porozumienia z ministrem przekazać czynności związane z prywatyzacją komunalnych jednostek temu organowi naczelnemu. Zawarcie takiego porozumienia wymaga uchwały rady gminy bądź rady związku gmin.

Doświadczenia wielu krajów wskazują, że władza lokalna w istotny sposób wspierać może inicjatywę prywatną także poprzez tworzenie dogodnej infrastruktury (szybkie trasy dojazdowe, wydajny system łączności, dostęp do źródeł energii) oraz budowę tak zwanego parku przemysłowego³⁹. Bariery finansowe gmin polskich nie stwarzają obecnie właściwych warunków dla podejmowania przedsięwzięć tego rodzaju. Większymi możliwościami dysponują samorządy terytorialne w dziedzinie promocyjnej, nie związanej z tak wysokimi kosztami. Obejmuje ona m.in. urządzenie targów, wystaw, kampanię reklamową czy organizowanie w inny sposób rynku zbytu. Ważną rolę mogą też odegrać samorządy w procesie tworzenia obszarów wolnocłowych, z natury rzeczy aktywizujących przedsiębiorczość na tym terenie.

Powyższe rozważania wskazują, że wpływ samorządu terytorialnego na rozwój przedsiębiorczości prywatnej, wyznaczony w dużej mierze aktualnymi przemianami gospodarczymi, zauważalny jest w wielu sferach. W porównaniu do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej stopnia podstawowego' samorząd terytorialny dysponuje większymi możliwościami pobudzania tej przedsiębiorczości, zwłaszcza za pośrednictwem instrumentów ekonomicznych. Działania samorządu wobec nie uspołecznionego sektora podejmowane są z reguły w formach niewładczych. Władcze ingerowanie w proces zarówno uruchamiania, jak i prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej ograniczone jest do minimum. Ingerencja ta ma na celu przede wszystkim zabezpieczenie ustawowo zagwarantowanej ochrony uprawnień i interesów prawnych mieszkańców danej wspólnoty. W większości też dzia-

³⁷ Ibidem, s. 21 i n.

³⁸ Ustawa z 13 VII 1990 r. o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz.U. 1990, nr 51, poz. 298).

³⁹ Pisze na ten temat N. Levrat, *Rola gmin i regionów w dziedzinie rozwoju gospodarczego*, Wspólnota 1990, nr 34/35, s. 8.

łania organów gminy mieszczą się w ramach jej zadań własnych. Świadczy to o ograniczonej jedynie prawem swobodzie w ich realizacji.

Najbardziej znaczący jest wpływ samorządu terytorialnego na przedsiębiorczość prywatną w sferze prawno-ekonomicznej. Istotną rolę spełnia samorząd w udostępnianiu włączonych do mienia komunalnego gruntów i pomieszczeń przeznaczonych na działalność gospodarczą. Bezpośrednie zainteresowanie wpływami uzyskiwanymi z tego tytułu stanowi bodziec dla organów gminy do pełnego wykorzystania posiadanych zasobów. Mniejszy wpływ ma samorząd na wielkość obciążeń podatkowych prywatnych podmiotów gospodarczych. Uprawnienia, jakimi dysponuje tu władza lokalna, dotyczą głównie podatków i opłat lokalnych. W większości sprowadzają się one do możliwości obniżenia należności podatkowych — obniżenia, które w konsekwencji prowadzić może (co nie znaczy, że musi) do uszczuplenia dochodów gm n. Niewielki wpływ ma też samorząd terytorialny na pobudzenie przedsiębiorczości prywatnej poprzez udzielanie dotacji lub kredytów. Brak środków pieniężnych, które mogłyby być przeznaczone na ten cel stanowi podstawową barierę dla rozwijania tak ej pomocy.

Działania władzy lokalnej podejmowane na rzecz prywatnych wytwórców, handlowców i usługodawców winny być realizowane przy współdziałaniu samorządów gospodarczych i zawodowych tych podmiotów. Ustawa marcowa zawiera postanowień obligujących organy gminy do takiej współpracy. W ustawie tej nie znajdziemy też przepisu wskazującego wprost na celowość i możliwość prowadzenia takich wspólnych działań. Brak zapisu nie oznacza oczywiście, że współdziałanie między władzą lokalną i samorządami gospodarczymi nie może mieć miejsca. Rezygnacja z prawnego uregulowania tej kwestii może jednak przyczynić się do osłabienia tych kontaktów. Może też zadecydować o niewłaściwej orientacji samorządu terytorialnego w sytuacji nie uspołecznionego sektora. Warto w tym miejscu przypomnieć, iż zgodnie z przepisami obowiązującymi w okresie międzywojennym, samorząd terytorialny nie tylko zobowiązany był do współdziałania z innymi samorządowymi organizacjami, w tym zreszającym podmioty gospodarcze, ale co więcej — przepisy te stwarzały ewentualność obustronnego przenoszenia zadań pomiędzy tymi samorządami⁴⁰. Inaczej niż ustawa marcowa ujmują tę kwestię regulacje normujące status samorządów gospodarczych i zawodowych. Zawierają one postanowienia obligujące organy tych samorządów do reprezentowania interesów swoich członków wobec

⁴⁰ Szerzej na ten temat M. Stahl, *Poszukiwania modelu władzy i administracji lokalnej w Polsce*, Łódź 1989, s. 34.

administracji publicznej, w tym i samorządowej⁴¹. Rola orędownika musi wiązać się tu z koniecznością podejmowania wspólnych działań.

Wpływ samorządu terytorialnego na przedsiębiorczość prywatną wyznaczony jest z jednej strony przepisami prawa, z drugiej zainteresowaniem gminy oraz jej praktycznymi możliwościami. Nie można zapominać o zróżnicowaniu gmin, wyrażającym się w odmiennych warunkach naturalnych, niejednakowej liczebności i wielkości wspólnoty, dysproporcjach w ich sytuacji gospodarczej i finansowej. Odrębności te decydują o roli, jaką w rzeczywistości pełnić mogą poszczególne samorządy terytorialne. W każdym jednak przypadku ważne jest, by wsparcie gospodarczej inicjatywy prywatnej podyktowane było nie interesem jednego czy kilku przedsiębiorców, a szeroko rozumianym interesem lokalnej społeczności. Tylko wówczas można będzie mówić o właściwie spełnianej roli samorządu terytorialnego w zakresie popierania prywatnej przedsiębiorczości.

THE IMPACT OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT ON
THE DEVELOPMENT OF PRIVATE-SECTOR ECONOMY.
ADMINISTRATIVE LAW ISSUES

S u m m a r y

The impact of territorial self-government on the activation of the private-sector economy is noticeable in many spheres. It is regulated by law. However, the actual impact is also conditioned by the state of development and the character of a commune. The roles of self-government may be particularly important in legal and economic spheres. Therefore, the self-government of economically stronger communes may exert significantly greater impact on the development of the private sector than the self-government in weaker localities.

Usually, the activity of local authorities towards the private sector takes non-imperative forms. The imperative acts of communal organs are exceptional, and are directed at legally guaranteed protection of rights and interests of the local population.

Most of the activities carried out by the self-government with respect to the private sector belong to the so-called commune's own tasks. The implementation of such tasks is limited only by law.

The present legal regulation provides local authorities with many various instruments of enhancing the development of the private sector. However, any such actions should respect the interests of the local population and should not infringe the principle of freedom of enterprise and the rule of equality before the law.

⁴¹ Mimo że w regulacjach tych użyto najczęściej sformułowania: „wobec administracji państwowej”, uznać należy, iż obecnie przepisy te stosować trzeba odpowiednio do administracji samorządowej.