

MICHAŁ WALIGÓRSKI

## CHARAKTER PRAWNY POZWOLEŃ NA PROWADZENIE INDYWIDUALNEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

### I. WPROWADZENIE

W Polsce Ludowej podstawowa działalność gospodarcza prowadzona jest przez podmioty gospodarki społecznej. Niemniej i działalność gospodarcza podejmowana przez podmioty prywatne odgrywa dość poważną rolę w gospodarce narodowej jako działalność uzupełniająca w stosunku do sektora społecznego.

Z rozwojem rzemiosła, prywatnego handlu i usług w poważnym stopniu łączy się możliwość ożywienia gospodarczego, a przede wszystkim wzrostu podaży towarów i usług. Rząd traktuje prywatną przedsiębiorczość gospodarczą jako trwały składnik socjalistycznej gospodarki, jako docenianą i pozostającą w ścisłym związku z rozwojem gospodarczym kraju kategorię ekonomiczną, posiadającą perspektywy systematycznego rozwoju w proporcjach i kierunkach wynikających z ustalonych potrzeb gospodarki narodowej. Działalność legislacyjna ukierunkowana jest na zapewnienie tej formie przedsiębiorczości trwałych, ekonomicznych i prawno-organizacyjnych podstaw działania i rozwoju. Dla urzeczywistnienia stabilnej polityki gospodarczej i rozwijania prywatnej przedsiębiorczości istotne znaczenie ma przyjęcie w programie realizacyjnym II etapu reformy zasady pełnej swobody wykonywania działalności gospodarczej, tzw. „wolności przemysłowej”, wyrażającej się w hasle: „co nie jest zakazane, jest dozwolone”, oraz ograniczenie roli prawa do ściśle określonych funkcji reglamentacyjnych.

Wprawdzie prywatna działalność gospodarcza odgrywa w państwie socjalistycznym rolę pomocniczą, nie jest jednak rzeczą obojętną, w jakim rozmiarze, na jakich zasadach itp. działalność ta będzie prowadzona. System gospodarki planowej wymaga, aby organy administracji państwowej dysponowały środkami, które pozwoliłyby na kształtowanie stosunków w sektorze nieuspołecznionym zgodnie z wymogami socjalistycznej gospodarki planowej. Toteż rzemiosło, prywatny handel i usługi zostały poddane reglamentacyjnym działaniom administracji państwowej.

## II. POJĘCIE REGLAMENTACJI

Instytucja reglamentacji nie jest jednoznacznie określona w literaturze przedmiotu. W najszerszym pojęciu, wykształconym na tle administracji powszechnej i powszechnego prawa administracyjnego, reglamentacja oznacza różnorodną sferę działalności administracji, której istotą jest ograniczenie możliwości swobodnego działania w imię szeroko pojętego interesu społecznego<sup>1</sup>.

Reglamentacyjne funkcje administracji państwowej należą do najdawniej wykształconych funkcji wszelkiej władzy. Ich źródłem jest specyficzna dziedzina potrzeb społecznych, polegająca na konieczności zapewnienia określonego porządku społecznego, ochronie interesów społecznych i interesów obywateli. Państwo jako organizator życia społecznego bierze na siebie obowiązek regulacji niektórych stosunków społecznych w taki sposób, aby chronić interesy ogółu lub interesy poszczególnych jednostek. Regulacji tej dokonuje państwo w drodze przepisów prawa, określających pewne sposoby zachowania się, nakazy i zakazy, których przestrzeganie z reguły zabezpieczone jest możliwością zastosowania przymusu. Do egzekwowania tych obowiązków powołana jest administracja państwowa, której działalność w tym zakresie następuje przy użyciu prawem przewidzianych form i metod. Prawo zatem określa sfery stosunków społecznych, w których państwo, poprzez swoje organy administracyjne, wyznacza normy postępowania.

Zakres funkcji reglamentacyjnych administracji państwowej budzi cały szereg kontrowersji i dyskusji. Problem sprowadza się do utrzymania równowagi pomiędzy zachowaniem najszerszego zakresu swobód obywatelskich z jednej strony, a koniecznym zabezpieczeniem interesów społecznych i interesów jednostek przed szkodliwym działaniem innych podmiotów — z drugiej. Tak jest w państwach kapitalistycznych, a tym bardziej w państwach socjalistycznych, które programowo chcą kształtować stosunki społeczne w różnych dziedzinach. Przykładowo wymienić można, że reglamentacji, administracyjnej podlega ochrona środowiska naturalnego człowieka. Reglamentowana jest jakość i estetyka towarów dopuszczonych do sprzedaży, a także sprawy miar i wag. Przepisy administracyjne regulują sprawy bezpieczeństwa i higieny pracy, kwestie sanitarne, ochronę przeciwpożarową itp. Reglamentacyjna działalność administracji podyktowana jest potrzebą ochrony interesów konsumenta i sprawiedliwego — w odczuciu społeczeństwa — podziału deficytowych dóbr materialnych lub wartości innego rodzaju. Jest wówczas kwestią

<sup>1</sup> Dodatkowymi aktami działalności reglamentacyjnej są działania objęte tzw. nadzorem administracyjnym. Jak stwierdza S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 16, władze administracyjne mają tzw. prawo reglamentacji, tzn. przysługuje im prawo wydawania rozporządzeń.

dyskusji, w jakich rozsądnych granicach wprowadzać reglamentację administracyjną, a w jakim stopniu pozostawić tę dziedzinę regulacji cywilnoprawnej. W szczególności dotyczy to sfery gospodarczej<sup>2</sup>.

Wobec odchodzenia od nadmiernej reglamentacji administracyjnej życia społeczno-gospodarczego, istniejące rozwiązania reglamentacyjne wymagają generalnego przeglądu, czy nie są zbyt kazuistyczne i czy nie krępują w sposób nadmierny inicjatywy i przedsiębiorczości jednostek gospodarczych, oraz czy pewne funkcje administracyjne nie mogą być zastąpione przez mechanizmy ekonomiczne?

Reglamentacja przemysłu i handlu stanowi historycznie najwcześniejszą i najbardziej rozpowszechnioną formę ograniczeń instytucji formalnej wolności przemysłowej. Polegała ona na ustanowieniu szeregu wymogów, którym musiał odpowiadać każdy, kto zakładał i prowadził przedsiębiorstwo przemysłowe bądź handlowe. Wymogi te podyktowane były względami bezpieczeństwa i porządku publicznego, technicznymi, sanitarnymi itp. Reglamentację utożsamiano wtedy z policyjną funkcją państwa, realizowaną przez tzw. policję administracyjną (ingerowanie przez organy państwowe w działalność gospodarczą)<sup>3</sup>.

Zasięg reglamentacyjnej działalności administracji powszechnej nie jest stały. Zależy on od wielu czynników, niektórych o charakterze podstawowym (np. ustrój klasowy państwa), niektórych bardziej bezpośrednio związanych z przyjętymi koncepcjami roli państwa lub też nawet z bieżącymi potrzebami wynikającymi z aktualnej sytuacji gospodarczej. Ma to również pewien wpływ na wewnętrzną spójność systemów reglamentacyjnych: niekiedy są to interwencje doraźne dotyczące tylko niektórych sfer działalności podmiotów gospodarujących, niekiedy znów reglamentacja staje się pełniejszym systemem ograniczeń stwarzających podmiotom gospodarującym ścisłe ramy dla ich poczynań. Jakkolwiek byłby rzeczywisty zakres reglamentacyjnej działalności administracji powszechnej, oczywiste jest, że działalność ta podejmowana jest wobec podmiotów w jakimś stopniu prawnie i organizacyjnie od państwa niezależnych, podmiotów spontanicznie dążących do osiągnięcia autonomicznie stawianych celów i do zaspokojenia swych indywidualnych interesów.

Zasięg działalności reglamentacyjnej jest dość szeroki i obejmuje za-

<sup>2</sup> Z. Leoński, *Z problematyki materialnego prawa administracyjnego*, Nauki o Zarządzaniu 1986, z. 3-4, s. 121 - 122.

<sup>3</sup> Pojęcie „policja” w różnych okresach historycznych miało różny zakres. Dawniej miało ono szerszy zakres, ponieważ rozumiano przez nie całą administrację państwową. Najczęściej jednak jako policję traktuje się działania organu administracyjnego, zmierzające do zapewnienia bezpieczeństwa i porządku publicznego (np. policja sanitarna, weterynaryjna, ogniowa, przemysłowa, budowlana itp.). Przepisy typu policyjnego (porządkowego), stanowiąc wyraz władczych uprawnień państwa, ograniczają działalność gospodarczą, nie dotyczą jednakże bezpośrednio samego procesu produkcyjnego.

równy sferę gospodarki nieuspołecznionej, jak i uspołecznionej. W tej ostatniej sferze najsilniej uwidaczniającą się cechą reglamentacji jest jej bliski związek z działalnością nadzorczo-kierowniczą i planistyczną organów administracji gospodarczej. Reglamentacja w gospodarce uspołecznionej stanowi jeden z ważniejszych instrumentów zarządzania, który trwale oddziałuje na funkcjonowanie jednostek gospodarczych. O ile jednak pozostałe instrumenty w głównej mierze służą do wyznaczania celów i sposobów działania jednostek gospodarujących, środki reglamentacyjne oddziałują przede wszystkim na sferę możliwości ekonomicznych i prawnych tych jednostek, ograniczając swobodę ich działań w zakresie zarządu mieniem, które im zostało powierzone. Przedmiot tego oddziaływania jest wprawdzie różnorodny i zmienny, lecz mimo wszystko o wiele bardziej stabilny niż przedmiot reglamentacji wynikającej z powszechnego prawa administracyjnego<sup>4</sup>.

Przytoczone wyżej przykłady sfer stosunków społecznych i ekonomicznych, podlegających reglamentacyjnym działaniom administracji państwowej, wskazują na różnorodność znaczeń, jaką nadaje się pojęciu „reglamentacja”. Ustalenie precyzyjnego określenia reglamentacji byłoby dość trudne w aktualnym stanie badań nad tym zagadnieniem. Niemniej można przyjąć, że reglamentacja w ustroju socjalistycznym stanowi specyficzny rodzaj działalności organów państwowych, wyrażającej się w stosowaniu zespołu środków prawnych o charakterze imperatywnym lub tylko częściowo imperatywnym, której celem jest stworzenie konkretnych warunków niezbędnych dla prawidłowego przebiegu procesu organizowania stosunków gospodarczych<sup>5</sup>.

W warunkach socjalistycznych reglamentacja jest tylko jednym z wielu rodzajów działalności państwa, jest działalnością służebną w stosunku do podstawowego zadania: zaspokajania potrzeb społecznych w sferze gospodarki przez poczynania o charakterze organizatorskim. W działalności reglamentacyjnej administracji dominuje prawo — jako podstawa tych działań, a formy zewnętrzne jego stosowania (przepisy administracyjne i decyzje) są wyrazem władczego regulowania przez państwo sfer życia społecznego podlegających reglamentacji. Działalność reglamentacyjna administracji, ze względu na jej władczy charakter, konieczność ochrony interesów społecznych i indywidualnych, a także z uwagi na jej wysoki stopień sformalizowania podlega szczególnej kontroli państwowej i społecznej, ściśtemu nadzorowi.

<sup>4</sup> A. Chełmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, w: *System prawa administracyjnego*, Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1980, t. IV, s. 462-463. Zob. także R. Malinowski, *Węzłowe problemy prawa administracyjnego w zarządzaniu gospodarką państwową*, Warszawa 1975, s. 239.

<sup>5</sup> A. Jaroszyński, *Reglamentacja i zarządzanie gospodarką socjalistyczną*, Państwo i Prawo 1968, z. 10, s. 586 i n.

## III. ŚRODKI REGLAMENTACJI

Środki reglamentacji stosowane w ramach szeroko pojętej działalności gospodarczej są bardzo zróżnicowane. Usystematyzowanie ich nie jest zadaniem łatwym. Są one niezwykle różnorodne pod względem ich podstaw, ich charakteru prawnego i dziedzin, których dotyczą. Przybierają one postać nakazów, zakazów, ograniczeń, upoważnień i zezwoleń. Mają jednak wszystkie pewną wspólną cechę, mianowicie ich rola prawna polega na ograniczeniu swobody wykonywania działalności gospodarczej. Ale stwierdzenie tego faktu częściowo tylko przyczynia się do wyjaśnienia ich charakteru prawnego, nie uwidaczniając całkowicie ich istoty oraz miejsca, jakie zajmują w ogólnej klasyfikacji pojęć prawnych.

Środki reglamentacyjne, którymi posługują się organy państwowe w sferze gospodarki, są liczne, a ich natura prawna nie jest dostatecznie wyjaśniona. Najczęściej jednak stosowanymi środkami reglamentacji, posiadającymi szczególne znaczenie dla regulowania zawodowej działalności gospodarczej podmiotów prywatnych, są pozwolenia na prowadzenie rzemiosła, handlu i usług.

Konstrukcja prawna pozwolenia administracyjnego ukształtowana w burżuazyjnej teorii prawa pozwalała zaliczyć je do środków nadzoru policyjnego. Nadzór ten przejawiał się najczęściej w tym, że organy administracji państwowej badały, czy podejmujący działalność gospodarczą dawał gwarancję właściwego jej prowadzenia, czy posiadał odpowiednie walory moralne i warunki materialne oraz potrzebne kwalifikacje fachowe.

W zależności od rodzaju prowadzonej działalności gospodarczej ustawodawstwo burżuazyjne posługuje się szeregiem pojęć, takich jak: koncesja, licencja, pozwolenie, uprawnienie, rejestracja itp. Pojęcia te były niejednokrotnie rozważane w literaturze prawniczej<sup>6</sup>. Najmocniejszym środkiem reglamentacji była koncesja przemysłowa. Charakter prawny koncesji różnił ją od zwykłego pozwolenia administracyjnego. Cechę zasadniczą tego rozróżnienia upatrywano w nadaniu koncesjonariuszowi zupełnie nowego prawa związanego z władztwem administracyjnym, przy czym udzielenie koncesji mieściło się zawsze w granicach swobodnego uznania organu administracji państwowej. Dla udzielenia zaś pozwolenia wystarczyło stwierdzenie, iż zarówno osoba, jak i określone środki materialne stanowią gwarancję nienaruszania przepisów natury policyjnej.

W Polsce Ludowej podstawową formą działań reglamentacyjnych organów administracji państwowej podejmowanych w dziedzinie gospo-

<sup>6</sup> Zob. w szczególności: T. Bigo, *Ewolucja prawa przemysłowego*, Państwo i Prawo 1949, z. 6-7, s. 51 - 53; także B. Walawski, *Pozwolenia i koncesje administracyjne w prawie polskim*, Wilno 1939.

darki nieuspołecznionej jest udzielanie uprawnień na prowadzenie rzemiosła, handlu i usług. Obowiązujące przepisy, w zależności od przedmiotu zamierzonej działalności i podmiotu ubiegającego się o uprawnienie, przewidują tu takie formy prawne, jak potwierdzenie zgłoszenia (art. 4 ustawy z 8 VI 1972 r. o wykonywaniu 5 organizacji rzemiosła<sup>7</sup> oraz art. 2 ust. 5 ustawy z 18 VII 1974 r. o wykonywaniu handlu oraz niektórych innych rodzajów działalności przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej)<sup>8</sup>, zezwolenie (art. 5 ustawy o rzemiośle; art. 2 ust. 3 ustawy o wykonywaniu handlu; art. 8 ustawy z 6 VII 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne)<sup>9</sup> i koncesję (art. 1 ustawy z 26 II 1982 r. o uprawnieniach do prowadzenia handlu zagranicznego)<sup>10</sup>.

#### IV. PODMIOTY INDYWIDUALNEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Uprawnienia do prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej mają charakter uprawnień osobowych (podmiotowych). Oznacza to, że udzielane są określonym, wymienionym w nich osobom oraz są niezbywalne. Tylko we własnym imieniu i na własny rachunek można wykonywać rzemiosło, prowadzić handel, świadczyć usługi. Osobiste prowadzenie działalności gospodarczej nie oznacza oczywiście, że określony podmiot powinien sam dokonywać wszystkich czynności niezbędnych do produkcji lub usługi. Może bowiem prowadzić działalność gospodarczą wspólnie z innymi osobami fizycznymi. Wspólne prowadzenie tej działalności powinno przybrać formę spółki osobowej prawa cywilnego, co oznacza, że wszyscy wspólnicy mają obowiązek prowadzenia działalności gospodarczej. W tym przypadku nie jest więc dopuszczalne przystąpienie do spółki wyłącznie przez wniesienie kapitału<sup>11</sup>.

Prowadzący indywidualną działalność gospodarczą może także zatrudniać inne osoby w swoim zakładzie na podstawie umowy o pracę czy przyuczenia do zawodu. Osobiste wykonywanie działalności gospodarczej oznacza więc osobiste kierowanie pracą zakładu. W pewnych jednakże sytuacjach (np. w przypadku choroby) przedsiębiorca prywatny może ustanowić pełnomocnika do prowadzenia zakładu (art. 15 ust. 2 ustawy o rze-

<sup>7</sup> Tekst jednolity: Dz.U. 1083, nr 7, poz. 40.

<sup>8</sup> Dz.U. 1974, nr 43, poz. 193.

<sup>9</sup> Tekst jednolity: Dz.U. 1985, nr 13, poz. 58.

<sup>10</sup> Dz.U. nr 7, poz. 59; zm. Dz.U. 1987, nr 33, poz. 180.

<sup>11</sup> A. Michalska, J. Romaszkan, *Zbiór przepisów dotyczących wykonywania rzemiosła oraz komentarz*, Warszawa 1981, s. 45.

miośle). Gdy chodzi zaś o podmioty zagraniczne, ustanowienie pełnomocnika jest obowiązkowe (art. 9 ustawy o przedsiębiorstwach zagranicznych).

Prywatna działalność gospodarcza może być również prowadzona przez osoby prawne nie będące jednostkami gospodarki uspołecznionej. Dla wykonywania działalności w tej formie organizacyjno-prawnej ustanawia się zastępcę odpowiedzialnego za prowadzenie działalności rzemieślniczej (art. 17 ustawy o rzemiośle) lub kierownika przedsiębiorstwa do prowadzenia handlu i usług oraz nauki zawodu (art. 7 ust. 3 ustawy o wykonywaniu handlu).

Gdy chodzi o działalność gospodarczą podmiotów zagranicznych, to mają one pozostawioną swobodę wyboru formy organizacyjno-prawnej prowadzenia działalności gospodarczej i sposobu zarządzania przedsiębiorstwem. Mogą one prowadzić tę działalność albo we własnym imieniu i na własny rachunek, albo mogą uczestniczyć w spółce z udziałem podmiotów polskich. W zależności od formy spółki będą miały zastosowanie przepisy kodeksu cywilnego<sup>12</sup> bądź handlowego<sup>13</sup>. Stosownie do tego spółka może działać bądź w postaci spółki prawa cywilnego (art. 860 i nast. k.c.) lub spółki jawnej prawa handlowego (art. 75 i nast. k.h.), które nie posiadają osobowości prawnej. Może też być to spółka z ograniczoną odpowiedzialnością (art. 158 i nast. k.h.) lub spółka akcyjna (art. 307 i nast. k.h.), które są osobami prawnymi. Udziałowcem w spółce może być nie tylko polska jednostka gospodarki uspołecznionej, ale także osoba prawna lub fizyczna do kategorii tej nie należąca.

Do prowadzenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej mogą być dopuszczone tylko takie osoby, które wykazują się określonymi kwalifikacjami osobistymi i zawodowymi (art. 7 ust. 1 ustawy o wykonywaniu handlu; art. 3 ust. 5 ustawy o rzemiośle). Kwalifikacje takie muszą także posiadać działający w imieniu osób prawnych zastępcy (art. 17 ust. 2 ustawy o rzemiośle) czy kierownicy zakładów (art. 7 ust. 5 ustawy o wykonywaniu handlu).

## V. WARUNKI DOPUSZCZANIA DO DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Zakres reglamentacyjnych oddziaływań organów administracji państwowej jest zróżnicowany. Istniejące ustawodawstwo przewiduje tu dwa podstawowe systemy: system rejestracji (legalizacji) i system koncesyjny.

Instytucja rejestracji jako ustawowy wymóg dla legalności wykony-

<sup>12</sup> Ustawa z 23 IV 1964 r. — Dz.U. 1964, nr 16, poz. 94.

<sup>13</sup> Ustawa z 23 IV 1964 r. Przepisy wprowadzające Kodeks cywilny. Dz.U. 1964, nr 16, poz. 94 oraz rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 27 VI 1934 r. — DZ.U.R.P. nr 57, poz. 502.

wania czynności gospodarczych jest swoistym refleksem zasady wolności przemysłowej. W przypadku spełnienia przez podmiot podejmujący określoną działalność gospodarczą warunków określonych w przepisach prawa organ administracji państwowej dokonuje odpowiednich czynności rejestracyjnych. W ten sposób nabycie przez zainteresowany podmiot uprawnienia na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej następuje w formie potwierdzenia zgłoszenia. Obowiązujące przepisy ten tryb przyznawania uprawnień przewidują wyłącznie dla wykonywania rzemiosła. Zgodnie z art. 4 ust. 3 ustawy o rzemiośle potwierdzenia wykonania rzemiosła nie można odmówić, chyba że organ administracji stwierdzi, że: 1) złożony wniosek nie odpowiada warunkom przewidzianym w celu wydania potwierdzenia zgłoszenia; 2) miejsce wykonywania rzemiosła lub stan zakładu, w szczególności pod względem technicznym i sanitarnym, nie odpowiadają wymogom określonym we właściwych przepisach; 3) wnioskodawca nie przedstawił dowodu posiadania wymaganych kwalifikacji zawodowych; 4) wnioskodawcy cofnięto w okresie ostatnich trzech lat uprawnienie do wykonywania rzemiosła. Jak z tego wynika, organ administracji państwowej jest tu niejako „związany” obowiązkiem wydania potwierdzenia zgłoszenia, jeżeli wniosek strony w tym przedmiocie odpowiada ustawowym warunkom (nie można powołać się tu na względy interesu społecznego czy ważnego interesu państwa).

Zgoła odmiennie wygląda sytuacja organu administracji państwowej wydającego uprawnienia w systemie koncesyjnym. W ramach tego systemu można wyróżnić dwie podstawowe formy prawne dopuszczenia do wykonywania działalności gospodarczej, a mianowicie: 1) działalność objętą zastrzeżeniem pozwolenia; 2) działalność koncesjonowaną. Pierwsza z tych form dotyczy wykonywania rzemiosła na podstawie zezwolenia oraz prowadzenia handlu na podstawie zezwolenia i potwierdzenia zgłoszenia, zaś druga związana jest z handlem zagranicznym.

Podstawową formę dopuszczenia do wykonywania rzemiosła i handlu prywatnego stanowi zezwolenie. Zawiera ono szereg elementów, będących wyrazem oceny organu administracji państwowej w przedmiocie przydatności gospodarczej danej działalności. Pozwala zatem organom administracji stosować kryterium interesu społecznego, czy też ważnego interesu państwa, jako przesłanki przyznania uprawnienia. Organ administracji uprawniony do wydania zezwolenia działa częściowo w granicach tzw. uznania administracyjnego. Wydania zezwolenia można bowiem odmówić: 1) osobie, która została skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwa zaboru mienia, spekulacji lub innych przeciwko mieniu, jeżeli z charakteru przestępstwa wynika, że prowadzenie przez tę osobę zamierzonej działalności gospodarczej mogłoby zagrozić interesowi społecznemu (art. 6 pkt 1 ustawy o rzemiośle; art. 7 pkt 2 ustawy o wykonywaniu handlu); 2) jeżeli miejsce prowadzenia działalności bądź



stan zakładu, w szczególności pod względem technicznym lub sanitarnym, nie odpowiada wymogom określonym we właściwych przepisach (art. 6 pkt 2 ustawy o rzemiośle); 3) osobie, której w ostatnich trzech latach cofnięto uprawnienie do wykonywania działalności gospodarczej (art. 6 pkt 3 ustawy o rzemiośle; art. 7 pkt 4 ustawy o wykonywaniu handlu); 4) jeżeli wydanie zezwolenia mogłoby godzić w ważny interes państwa (art. 6 pkt 4 ustawy o rzemiośle; art. 8 ustawy o wykonywaniu handlu); 5) jeżeli zamierzona działalność gospodarcza ze względu na jej rodzaj, rozmiary, miejsce wykonywania albo niezgodność z zasadami racjonalnego zatrudnienia wykwalifikowanych kadr byłaby sprzeczna z interesem społecznym (art. 9 ustawy o wykonywaniu handlu); 6) jeżeli prowadzenie działalności gospodarczej nie byłoby celowe ze względu na ważny interes gospodarki narodowej lub interes społeczny bądź też bezpieczeństwo państwa lub ochronę tajemnicy państwowej (art. 3 ustawy o przedsiębiorstwach zagranicznych); 7) jeżeli nadanie koncesji mogłoby mieć ujemny wpływ na sytuację handlową lub płatniczą państwa (art. 12 ustawy koncesyjnej).

Należy zauważyć, że użyte w przytoczonych przepisach pojęcie „interesu społecznego” czy też „ważnego interesu państwa”, jako należące do tzw. pojęć nieostrych, mieszczą się w granicach swobodnej oceny organów administracji w zakresie interpretacji i oceny stanu faktycznego.. Uprawnienie organu administracji do pewnej swobody w zakresie oceny, iż treść wyrażenia nieostrego można odnieść do stanu faktycznego sprawy, nie oznacza dowolności oceny, lecz wymaga wyczerpujących ustaleń faktycznych i zgodnych z intencją ustawodawcy wniosków<sup>14</sup>. W konkretnej sytuacji zależy zatem od organu, czy zechce pewien stan faktyczny podciągnąć pod to ogólnikowe określenie przepisów. Sama możliwość zagrożenia interesowi społecznemu nie wystarcza do odmowy wydania uprawnienia, lecz konieczne jest stwierdzenie realnie istniejącego zagrożenia tego interesu przez prowadzenie zamierzonej działalności gospodarczej. Organ administracji odmawiając udzielenia uprawnienia z uwagi na sprzeczność z interesem społecznym powinien wskazać w decyzji w sposób logiczny i przekonywający konkretne względy, na których oparł swe stanowisko. W przypadku zaś, gdy brak jest podstaw do stwierdzenia, że zamierzona działalność gospodarcza byłaby sprzeczna z interesem społecznym, wydania uprawnienia na prowadzenie tej działalności odmówić nie wolno. Gdy zaś chodzi o kryterium ważnego interesu państwa, to trzeba stwierdzić, iż zastosowanie w przepisie art. 6 pkt 4 ustawy o rzemiośle trybu warunkowego („mogłoby godzić”), stwarza przesłanki tylko do przypuszczeń, a więc nie odnosi się do stanów

<sup>14</sup> K. Kukawka, glosa do wyroku NSA z 25 II 1983 r., SA 2075/82, OSPiKA 1983, z. 7 - 8, poz. 143.

stwierdzonych w postępowaniu administracyjnym. Jak przy wszelkich przypuszczeniach, chodzi o zdarzenie przyszłe i niepewne, a więc nie poddające się — w chwili wydania decyzji — rzeczowej analizie. Zastosowanie tego kryterium powinno być zatem oparte na sprawdzalnym stanie faktycznym, pozwalającym na ocenę, czy działalność rzemieślnika godzi lub w wysokim stopniu prawdopodobieństwa może godzić w ważny interes państwa. Trzeba jednak podkreślić, że powinien to być interes naprawdę ważny, zagrożenie tego interesu rzeczywiste, a państwo pojmowane w sposób konkretny i zgodny ze współczesnym stanem nauk politycznych<sup>15</sup>.

Potwierdzenie zgłoszenia wykonywania handlu ma również wszystkie istotne cechy uprawnień udzielanych w systemie koncesyjnym. Wydanie go jest przedmiotem oceny m.in. gospodarczej ze strony organu administracji państwowej.

Należy zauważyć, iż w naszym systemie gospodarczym koncesjonowanie powinno przede wszystkim służyć zabezpieczeniu interesów gospodarki narodowej, ograniczając się do dziedzin traktowanych jako szczególne dobra ogólnonarodowe lub objętych monopolem państwa. Tak się ma też z działalnością gospodarczą w sferze handlu zagranicznego, która ustawowo zastrzeżona jest państwu (art. 11 ust. 4 Konstytucji PRL). Poprzez koncesję, zwaną też nadaniem, administracja państwowa ceduje na jednostkę prywatną prawo wykonywania działalności gospodarczej, rozszerza jej sferę uprawnień. Stąd też uprawnienia do prowadzenia działalności w sferze handlu zagranicznego przyznaje się w formie koncesji. Warunkiem dopuszczenia do prowadzenia handlu zagranicznego jest posiadanie odpowiednich uprawnień do prowadzenia działalności produkcyjnej, usługowej czy handlowej, a nadto spełnienie przesłanek określonych w art. 8 ustawy koncesyjnej, a mianowicie: 1) wartość bezpośrednio eksportu wytwarzanych towarów lub świadczonych usług musi wynosić co najmniej 5% własnej produkcji lub usług albo przekroczyć wartość 1 miliarda złotych rocznie; 2) ubiegający się o koncesję musi zapewnić prawidłową obsługę kadrową, organizacyjną i techniczną eksportu lub importu towarów i usług. Przesłankami materialnymi warunkującymi uzyskanie koncesji są zatem osiągnięty stopień specjalizacji w działalności eksportowej lub ogólna dojrzałość gospodarcza danej jednostki potwierdzona określoną wartością wytwarzanych przez nią dóbr lub świadczonych usług. Jeżeli jednak obrót handlowy obejmuje wyłącznie towary i usługi ujęte w wykazie ustalonym w drodze rozporządzenia

<sup>15</sup> A. Jaroszyński, komentarz do wyroku NSA z 16 III 1981 r., SA 958/81. Organizacja. Metody. Technika 1982, z. 1, s. 36 - 37, H. Starczewski, glosa do wyroku NSA z 26 V 1981 r., SA 811/81, OSPiKA 1981, z. 12, poz. 218; A. N. Wróblewski oraz J. Filipek, glosy do wyroku NSA z 23 V 1984 r., SA 79/84, OiSPiKA 1985, -z 3, poz. 53.

przez ministra współpracy gospodarczej z zagranicą — koncesja nie jest wymagana. Nie ma wówczas także obowiązku wykazania się odpowiednim poziomem eksportu<sup>16</sup>.

Uprawnienia na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej w większości przypadków przyznawane są przez terenowe organy administracji państwowej stopnia podstawowego. W niektórych jednak sprawach decyzje te są zastrzeżone na rzecz terenowych organów administracji państwowej stopnia wojewódzkiego o właściwości szczególnej (wykonywanie rzemiosła przez osoby prawne, świadczenie usług geodezyjnych, kartograficznych i turystycznych, prowadzenie handlu okrężnego o zasięgu terytorialnym przekraczającym obszar województwa) lub o właściwości ogólnej (wykonywanie działalności gospodarczej przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne). Prowadzenie działalności gospodarczej szczególnie ważnej z punktu widzenia interesów gospodarki narodowej lub o zasięgu ogólnokrajowym wymaga decyzji organów naczelnych (ministra współpracy gospodarczej z zagranicą — w zakresie handlu zagranicznego; ministra kultury i sztuki — na prowadzenie księgarń, antykwariatów, sprzedaży dzieł sztuki oraz prowadzenie przedsiębiorstw fonografii i poligrafii; ministra rynku wewnętrznego — w zakresie usług turystycznych na obszarze całego kraju).

Udzielanie pozwoleń na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej należy do podstawowych środków reglamentacji. Stanowi też główny instrument polityki administracyjnej państwa, pozwalający sterować gospodarczą działalnością podmiotów prywatnych<sup>17</sup>.

Działania legislacyjne podejmowane w ramach programu realizacyjnego II etapu reformy ukierunkowane są na zapewnienie łatwości podejmowania i prowadzenia indywidualnej działalności gospodarczej. Temu celowi ma służyć przyjęcie zasady, iż każdy może podjąć i prowadzić działalność gospodarczą, która nie jest prawnie zabroniona (ze względu na przedmiot lub rozmiar działalności — liczbę zatrudnionych). Podstawę podjęcia działalności gospodarczej stanowiłby wpis do rejestru sądowego, a w przypadku działalności w mniejszym rozmiarze, uproszczony tryb legalizowania tej działalności (np. powiadomienie organu administracji, nie wymagające jednak „potwierdzenia zgłoszenia”). Obowiązek uzyskania zezwolenia (koncesji) na prowadzenie danego rodzaju działalności gospodarczej uwarunkowane byłoby wówczas względami na szczególne zagrożenie dla życia lub zdrowia bądź też względem na zaufanie publiczne, którego dany rodzaj działalności gospodarczej wymaga.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą z 12 XII 1987 r. w sprawie wykazu towarów i usług, którymi obrót z zagranicą nie wymaga koncesji; Dz.U. 1987, nr 41, poz. 245. Zob. M. Waligórski, *Reglamentacja prywatnej działalności gospodarczej w sferze handlu zagranicznego*, w: *Handel zagraniczny przedsiębiorstw polonijnych i zagranicznych*, Poznań 1984.

<sup>17</sup> M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 93 -111.

## VI. PRZESŁANKI COFANIA I WYGASANIA POZWOLEŃ NA PROWADZENIE INDYWIDUALNEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Uprawniająca decyzja gospodarcza powinna być trwała, jeżeli ma stanowić dla jednostki punkt oparcia w rozwijaniu działalności w społeczeństwie. Decyzja ta powinna być także trwała jako swoisty atest zgodności danych stosunków społecznych z celami i zadaniami państwa socjalistycznego wytyczonymi w jego polityce, powinna być trwała jako element składowy posunięć politycznych organów państwa<sup>18</sup>. Jednakże w trakcie działalności gospodarczej prowadzonej przez podmioty prywatne może dochodzić do naruszeń przepisów obowiązujących ustaw lub też mogą zaistnieć inne sytuacje powodujące rozwiązanie stosunku prawnego pomiędzy organem administracji a podmiotem uprawnionym, powodujące w konsekwencji ustanie mocy wiążącej uprawnienia. Utrata prawa do wykonywania działalności gospodarczej ma miejsce w razie: 1) cofnięcia uprawnienia; 2) wygaśnięcia uprawnienia.

Cofnięcie uprawnienia oznacza zaistnienie takiej sytuacji prawnej, w której na skutek działania lub zaniechania działania podmiotu posiadającego uprawnienie, organ administracji państwowej wydaje decyzję odmawiającą dalszej legalizacji działań podmiotu uprawnionego. Jest to zatem typowa forma odwołania aktu o skutkach konstytutywnych. Cofnięcie uprawnienia wynika wyłącznie z decyzji organu administracji i jest niezależne od woli osoby, której ono dotyczy. Istnieje co prawda ścisły związek między cofnięciem uprawnienia a wcześniejszym zachowaniem się podmiotu uprawnionego, jednak sam moment zaprzestania działalności wynika już wyłącznie z decyzji kompetentnego organu, który wydał uprawnienie.

Realizacja tej kompetencji przez organ administracji państwowej została zróżnicowana w przepisach prawnych. Podstawą tego zróżnicowania jest charakter podmiotów prowadzących prywatną działalność gospodarczą. W sposób najbardziej ogólny sytuacja ta została uregulowana wobec podmiotów zagranicznych. W stosunku do nich zezwolenie może być cofnięte jedynie w przypadku, gdy działalność przedsiębiorstwa zagranicznego jest prowadzona z naruszeniem prawa lub warunków ustalonych w zezwoleniu (art. 18 ustawy o przedsiębiorstwach zagranicznych). Odmienne sytuacja ta kształtuje się w stosunku do podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w zakresie rzemiosła i handlu. Przyczyny stanowiące przesłankę do podjęcia przez organ administracji decyzji o cofnięciu zezwolenia ująć można w dwie grupy. Pierwszą z nich stanowią przyczyny, których powstanie zobowiązuje organ administracji do wydania

<sup>18</sup> J. Borkowski, *Warunki uchylania ostatecznych decyzji administracyjnych*, Zeszyty Akademii Spraw Wewnętrznych 1973, z. 2-3, s. 241.

takiej decyzji, drugą grupę zaś takie, których zaistnienie upoważnia jedynie organ administracji do podjęcia takiego działania.

Obligatoryjne cofnięcie uprawnienia ma miejsce w przypadku, gdy osoba uprawniona:

- została prawomocnym orzeczeniem sądu pozbawiona prawa prowadzenia określonej działalności gospodarczej (art. 18 ust. 1 ustawy o rzemiośle; art. 8 ust. 1 pkt 1 ustawy o wykonywaniu handlu);

- utraciła kwalifikacje niezbędne do prowadzenia określonej działalności, a właściwy organ nie wyraził zgody na ustanowienie pełnomocnika (art. 8 ust. 1 pkt 2 ustawy o wykonywaniu handlu).

Obligatoryjne cofnięcie zezwolenia ma również miejsce w przypadku, gdy prywatna jednostka gospodarcza, dopuszczająca się praktyk monopolistycznych, nie wykona w terminie trzech miesięcy decyzji organu antymonopolowego ustanawiającej nakaz ograniczenia działalności gospodarczej w sposób uniemożliwiający prowadzenie tych praktyk (art. 22 ust. 3 i 4 ustawy antymonopolowej<sup>19</sup>).

Natomiast fakultatywne uchylenie decyzji przyznającej uprawnienie może nastąpić, gdy osoba uprawniona:

- została skazana prawomocnym orzeczeniem sądu za przestępstwo, a charakter czynu i osoba sprawcy nasuwają uzasadnione wątpliwości co do rzetelnego i zgodnego z interesem społecznym wykonywania działalności gospodarczej (art. 18 ust. 2 pkt 1 ustawy o rzemiośle; art. 8 ust. 2 pkt 1 ustawy o wykonywaniu handlu);

- prowadzi działalność gospodarczą w sposób powodujący uzasadnione skargi na rzetelność tej działalności (art. 18 ust. 2 pkt 2 ustawy o rzemiośle; art. 8 ust. 2 pkt 2 ustawy o wykonywaniu handlu);

- nie przestrzega warunków zawartych w uprawnieniu (art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o rzemiośle; art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy o wykonywaniu handlu);

- została w okresie ostatnich dwóch lat dwukrotnie ukarana za wykroczenia przeciwko interesom konsumentów (art. 8 ust. 2 pkt 5 ustawy o wykonywaniu handlu);

- zalega za okres dłuższy niż sześć miesięcy z opłacaniem należności podatkowych, składek na ubezpieczenia społeczne lub na rzecz zrzeszenia (art. 18 ust. 2 pkt 6 ustawy o rzemiośle; art. 8 ust. 2 pkt 6 ustawy o wykonywaniu handlu);

- uchyla się od dokonywania odpisów na fundusz socjalny i mieszkaniowy (art. 18 ust. 2 pkt 7 ustawy o rzemiośle);

- nie ustanowi innego kierownika przedsiębiorstwa w terminie określonym w wezwaniu do takiego ustanowienia (art. 8 ust. 2 pkt 7 ustawy o wykonywaniu handlu).

<sup>19</sup> Ustawa z 28 stycznia 1987 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym w gospodarce narodowej; Dz.U. 1987, nr 3, poz. 18.

Ponadto do podjęcia decyzji o cofnięciu uprawnienia upoważniają organ administracyjny przypadki, gdy podmiot uprawniony podjął działania wymagające zgody organu administracji, bez uzyskania takiej zgody (art. 18 ust. 2 pkt 3 ustawy o rzemiośle; art. 8 ust. 2 pkt 3 ustawy o wykonywaniu handlu).

W przypadku prowadzenia handlu zagranicznego organ administracji może cofnąć koncesję, gdyby jej utrzymanie mogło oddziaływać ujemnie na sytuację handlową lub płatniczą państwa (art. 12 ust. 1 ustawy koncesyjnej). Obligatoryjne zaś cofnięcie koncesji ma miejsce w sytuacji dopuszczenia się przez podmiot uprawniony istotnego naruszenia warunków określonych w koncesji lub szczegółowych przepisach normujących obrót z zagranicą (art. 12 ust. 2 ustawy koncesyjnej). Kwestię oceny istotności naruszenia powyższych przepisów ustawa koncesyjna pozostawia temu organowi.

Należy stwierdzić, iż przy fakultatywnym cofaniu uprawnień organ administracyjny powinien badać, w ramach obowiązującego prawa, celowość tego cofnięcia. Nie można bowiem przyjąć, że organ administracji ma zupełną swobodę w orzekaniu o cofnięciu zezwolenia, jeżeli wystąpią okoliczności określone w przytoczonych przepisach. I tu organ jest związany prawem, choć w innym zakresie, realizując określoną politykę państwa czy politykę organów lokalnych. Ale i owa „polityka” musi się mieścić w granicach prawa na odcinku działalności organ—obywatel.

Przyznawanie i cofanie zezwoleń ma być „instrumentem” w zakresie zaspokajania potrzeb ludności zgodnie z potrzebami społecznymi i ogólnym rozwojem gospodarki narodowej. Zatem organ administracji w sytuacji, gdy decyduje się na cofnięcie uprawnienia (gdy nie jest do tego zobowiązany), winien badać, jakie wywoła to skutki w zakresie zaspokajania potrzeb ludności i jakie to będzie miało znaczenie z punktu widzenia gospodarki narodowej. Nadto w rachubę wchodzi tu zasady ogólne k.p.a., których dyrektywy dotyczą także prawa materialnego (np. dyrektywa uwzględniania interesu społecznego i słusznego interesu obywatela)<sup>20</sup>.

W zupełnie innych sytuacjach ma miejsce wygasanie uprawnień. Prawidłowe jego wygaśnięcie następuje wskutek upływu terminu, na jaki zostało ono udzielone (pozwolenie terminowe). Tak też dzieje się w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej przez podmioty zagraniczne, gdzie wygaśnięcie uprawnienia następuje wyłącznie w wyniku upływu czasu (art. 17 ustawy o przedsiębiorstwach zagranicznych). Inaczej przedstawia się sytuacja, gdy chodzi o rzemiosło i handel. Przepisy dotyczące rzemiosła przewidują, że uprawnienia do jego wykonywania wygasają w przypadku rezygnacji z dalszego wykonywania rzemiosła

<sup>20</sup> Z. Leoński, glosa do wyroku NSA z 23 III 1983 r., SA 126/83, OSPiKA 1983, z. 11, poz. 247.

bądź też zbycia lub wydzierżawienia zakładu (art. 19 ust. 1 ustawy o rzemiośle). Natomiast w przypadku handlu i usług wygaśnięcie uprawnienia następuje ponadto w razie rozwiązania spółki, śmierci posiadacza uprawnienia oraz zaprzestania działalności przez okres dłuższy niż sześć miesięcy bez ważnych powodów (art. 9 ust. 1).

Treść odpowiednich regulacji prawnych wskazuje, że wygaśnięcie uprawnienia jest instytucją różną od cofnięcia zezwolenia. Decyzja administracyjna wydana w sprawie wygaśnięcia uprawnienia nosi charakter aktu deklaratoryjnego; nie wywołuje ona nowych skutków prawnych, a jedynie autorytatywnie stwierdza, że ze względu na wystąpienie określonych okoliczności decyzja o przyznaniu uprawnienia utraciła moc wiążącą. Decyzja ta działa *ex tunc*, tj. od chwili powstania przyczyny powodującej utratę ważności uprawnienia, w odróżnieniu od decyzji o cofnięciu uprawnienia działającej *ex nunc*. Organ administracyjny jest zatem obowiązany orzec wygaśnięcie uprawnienia z dniem zaistnienia tej przyczyny.

W przypadku wygaśnięcia uprawnienia z powodu śmierci osoby upoważnionej, organ administracyjny nie może odmówić wyrażenia zgody na wydanie uprawnienia do prowadzenia przedsiębiorstwa zstępnym (dzieciom bądź wnukom) lub współmałżonkowi zmarłego (art. 20 ustawy o rzemiośle; art. 9 ustawy o wykonywaniu handlu). W istocie rzeczy przepis ten pozbawiony jest reglamentacyjnego znaczenia, jako że w ustawie brak jest normy, która zawierałaby określone sankcje za wykonywanie działalności gospodarczej na rachunek spadkobierców bez uprzedniego uzyskania na to zgody właściwego organu.

## VII. CHARAKTER PRAWNY POZWOLEŃ NA PROWADZENIE INDYWIDUALNEJ DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Normy prawa pozytywnego postanawiają, że wykonywanie indywidualnej działalności gospodarczej winno być poprzedzone uzyskaniem przez zainteresowaną osobę pozwolenia administracyjnego. Inicjatywa o wydanie takiego pozwolenia winna wyjść zatem od osoby, której na uzyskaniu takiego pozwolenia zależy. Może to być zarówno osoba fizyczna, jak i osoba prawna. Jednakże wniosek zainteresowanej osoby o wydanie pozwolenia nie wpływa na treść tego aktu, którą zawsze określa jednostronnie organ administracji na podstawie prawa przedmiotowego.

Udzielenie pozwolenia skierowane jest na powstanie stosunku administracyjnoprawnego. Przez udzielenie pozwolenia zawiązuje się bowiem stosunek prawny pomiędzy udzielającym pozwolenia organem administracji a otrzymującym pozwolenie, przy czym stosunek ten podlega wy-

łącznie prawu publicznemu. Jest to zatem stosunek polegający na podległości kompetencji. Organy administracji państwowej, które w tych stosunkach uprawnione są do podejmowania czynności administracyjno-prawnych, uzyskując z mocy prawa administracyjnego formalnie nadrzędną pozycję prawną. Organy te są w tym sensie „uprawnione”, że dysponują kompetencją prawną na podstawie odpowiedniej normy kompetencyjnej do ustanawiania dla określonego podmiotu indywidualnej i konkretnej normy postępowania.

Podległość kompetencji może mieć charakter nie tylko pozytywny (nakładanie czy aktualizowanie obowiązku), lecz także charakter negatywny (zwalnianie podmiotu od generalnie wiążącego obowiązku). W tym przypadku chodzi o ograniczenie zakresu zastosowania danej normy (w odniesieniu do danej osoby w ogóle czy też do danej osoby i danego poszczególnego przypadku), przy czym ograniczenie takie jest przewidziane przez ustawę, w której dany obowiązek został ustanowiony.

Należy nadto zwrócić uwagę, że zwolnienie od generalnie wiążącego obowiązku nie jest zwykle prostym uchyceniem nakazu czy zakazu co do jakiejś określonej osoby. Zakazuje się równocześnie sankcjonowania za dokonanie czynu, skądinąd generalnie zakazanego i aktualizującego obowiązek wymierzenia sankcji, jeśli na czyn ten w danym przypadku uzyskano zezwolenie.

Tak więc stosunek prawny związany z przyznaniem organowi kompetencji do udzielania zezwoleń łączy się zazwyczaj mniej lub bardziej pośrednio z kompetencją do ustanawiania odpowiednich nakazów lub zakazów dla danego lub dla innych podmiotów prawnych, a w każdym razie aktualizowania poprzednio ustanowionych obowiązków<sup>21</sup>.

Pozwolenie na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej jest niewątpliwie decyzją organu administracji państwowej w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego, kształtującą wprost swą treścią formę, kierunek i rozmiary tej działalności. W zależności od rodzaju działalności gospodarczej, której dotyczy, przyjmuje postać potwierdzenia zgłoszenia, zezwolenia bądź koncesji.

Najprostszą formą uzyskania uprawnień do wykonywania indywidualnej działalności gospodarczej jest potwierdzenie zgłoszenia wykonywania rzemiosła. Jest to decyzja administracyjna wydawana w trybie normatywnym<sup>22</sup>. W przypadku spełnienia przez podmiot ubiegający się o uprawnienie w tym trybie warunków określonych w przepisach prawa organ administracji państwowej dokonuje odpowiednich czynności rejestracyjnych. Jest to jednakże konstytutywny akt administracyjny, uprawnienia

<sup>21</sup> Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 328 - 334.

<sup>22</sup> A. Chełmoński, *Prawo administracyjne w sferze indywidualnej działalności gospodarczej*, w: *Prawo administracyjne*, pod red. T. Kutę, Warszawa 1985, s. 126.



do wykonywania rzemiosła powstają bowiem dopiero z chwilą ich uzyskania. Potwierdzenie zgłoszenia jest ograniczoną formą uzyskania uprawnienia do wykonywania działalności gospodarczej. Podmiotowe ograniczenia wynikają z treści art. 4 ust. 2 ustawy o rzemiośle (jednoosobowo lub wraz z drugą osobą w formie spółki), zaś przedmiotowe z treści ust. 1 tegoż artykułu (usługi, drobne artykuły na zaopatrzenie rynku, wyroby o charakterze regionalnym, pamiątkarskim lub artystycznym). Nadto tego rodzaju działalność może być wykonywana tylko osobiście lub przy pomocy członków rodziny pozostających we wspólnym gospodarstwie domowym,

Inną formą uzyskania uprawnień do prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej jest potwierdzenie zgłoszenia wykonywania handlu i usług handlowych. Jest to również ograniczona forma uprawnienia, gdyż odnosi się do działalności sezonowej, nie przekraczającej sześciu miesięcy w roku w zakresie handlu warzywami, owocami, napojami chłodzącymi i lodami, handlu kwiatami w święta, w dni popularnych imienin oraz podczas uroczystości, drobnego handlu okazjonalnego itp. (art. 2 ust. 5 ustawy o wykonywaniu handlu).

Należy tu zauważyć, iż ustawodawca posługuje się tą samą nomenklaturą dla określenia dwóch różniących się w zasadniczy sposób form uprawnień. Pierwsze z nich, określone w art. 4 ustawy o rzemiośle, wydawane jest bowiem w systemie rejestracyjnym, zaś drugie, przewidziane przepisem art. 2 ust. 5 ustawy o wykonywaniu handlu ma wszystkie istotne cechy uprawnień nadawanych w systemie koncesyjnym. Ma tu miejsce także zróżnicowanie odpowiedzialności karnej w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej bez uprawnień. W stosunku do osób wykonujących rzemiosło bez potwierdzenia zgłoszenia lub przekraczających posiadane uprawnienia, ma zastosowanie art. 59 k.w. (zagrożenie karą grzywny), zaś wobec osób wykonujących handel bez potwierdzenia zgłoszenia — surowszy przepis art. 60 (zagrożenie karą aresztu, ograniczenia wolności bądź grzywny). Ten ostatni przepis odnosi się zresztą także do prowadzenia w ramach gospodarki nie uspołecznionej zarobkowej działalności wytwórczej, przetwórczej, handlowej lub usługowej bez zezwolenia.

Decyzja przyznająca uprawnienie jest konstytutywnym aktem administracyjnym. Akt ten pełni rolę zdarzenia prawnego, które warunkuje zastosowanie normy do przewidzianego w nim stanu faktycznego, przy czym stan faktyczny, z którym norma wiąże określone skutki może być realizowany dopiero po wydaniu aktu. Przed wydaniem tego aktu jest on stanem nie istniejącym<sup>28</sup>.

Konstytutywne akty administracyjne typu pozwoleń są aktami o cha-

<sup>23</sup> J. Filipek, *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*, Warszawa—Kraków 1986, s. 22.

rakterze kształtującym, które tworzą, zmieniają lub uchylają stosunki prawne, przy czym skutek prawny następuje tutaj nie z mocy samej ustawy, ale z mocy aktu administracyjnego. Jako tworzące pewien stosunek prawny, mają one skutek prawny od chwili ich wydania (*ex nunc*). Są to nadto akty, których wydanie uzależnione jest od wniosku strony. Realizacja uprawnień wypływających z tych aktów leży w ramach dyspozycyjności adresata aktu. Dyspozycyjność ta jest podwójnie ograniczona. Po pierwsze, ma ona zastosowanie tylko do sytuacji, gdy na podstawie aktu w sposób ciągły wykonywane są określone czynności (np. rzemiosło czy handel). Po drugie, dyspozycyjność ta może być ograniczona ustawowo lub treścią aktu (jako warunkiem jego wydania) ze względu na interes publiczny.

Jako że akty te skierowane są do jednostek będących poza państwowym aparatem gospodarczym, można je określić jako decyzje gospodarcze zewnętrzne<sup>24</sup>. Te tzw. uprawniające decyzje gospodarcze traktować można jako typowe decyzje administracyjne w rozumieniu k.p.a. a zatem wydane przez organ administracji państwowej, załatwiający indywidualną sprawę z zakresu administracji państwowej i skierowane do legitymowanego prawnie adresata. Nie odbiegają one od tego pojęcia w sposób zasadniczy i nie prezentują cech szczególnych, które różniłyby je istotnie od tych aktów. Wobec tego odnoszą się do nich ustalenia nauki prawa administracyjnego w tym zakresie.

Uprawniająca decyzja gospodarcza typu pozwolenia jest konsekwencją wprowadzenia zakazu określonych zachowań bez uzyskania pozwolenia. Określa ona istotne warunki prowadzenia prywatnej działalności gospodarczej, legalizując niejako tę działalność w ramach całokształtu stosunków gospodarczych w państwie. Istotną jej cechą jest indywidualizacja prawna podmiotu uprawnionego do prowadzenia określonej działalności.

Pozwolenie na prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej jest aktem administracyjnym, ustalającym dla jednostki prywatnej prawo podmiotowe, a więc wolność prawnie chronioną (określoną sferę wolności i faktycznej swobody działania)<sup>25</sup>. Pozwolenie stwarza zatem dla uprawnionego podmiotu określoną korzystną sytuację, chroni też jego interesy. Tego rodzaju uprawnienie administracyjne można zaliczyć do uprawnień tzw. bezwzględnych (mocnych), co znaczy, że uprawniony podmiot ma możliwość prawną rozwijania działalności gospodarczej w zakresie i na zasadach ustalonych w samym pozwoleniu i obowiązujących przepisach prawa.

Przepisy ustalające uprawnienie do prowadzenia indywidualnej działalności gospodarczej należą do kategorii przepisów zezwalających. Wy-

<sup>24</sup> T. Rabska, *Prawo administracyjne stosunków gospodarczych*, Warszawa—Poznań 1978, s. 166.

<sup>25</sup> S. Wronkowska, *Analiza pojęcia prawa podmiotowego*, Poznań 1973, s. 47 - 6S.

rażają one tzw. „zezwolenie mocne”, tj. zezwolenie działania chronione szczególnym zakazem ingerencji innych osób<sup>26</sup>.

Podstawę prawną decyzji przyznającej uprawnienie mogą stanowić jedynie przepisy mające charakter powszechny. Uprawnienie administracyjne ma przy tym charakter wtórny — w tym znaczeniu, że jest pochodną uprzedniego poddania danej działalności reglamentacji prawnej<sup>27</sup>.

Reasumując należy stwierdzić, iż uprawnienie do prowadzenia indywidualnej działalności gospodarczej jest niewątpliwie decyzją administracyjną przyjmującą postać potwierdzenia zgłoszenia, zezwolenia bądź koncesji. Bez względu na nazwę wspólną cechą uprawnień jest to, że są one aktami zezwalającymi na podjęcie działalności gospodarczej szczególnego rodzaju, legalizując niejako tę działalność w ramach całokształtu stosunków gospodarczych w państwie. Istotną cechą uprawnienia jest ustalenie dla podmiotu uprawnionego sfery praw podmiotowych, upoważniających do określonej działalności gospodarczej. Formę i zakres tej działalności określa treść uprawnienia.

I nawet jeśli prawodawca nie zawsze właściwie posługuje się tą samą nomenklaturą, to jednak w zasadzie merytorycznie jednolicie i poprawnie, także z doktrynalnego punktu widzenia, kwalifikuje poszczególne rodzaje uprawnień.

## VIII. ZAKOŃCZENIE

Podjęcie i prowadzenie indywidualnej działalności gospodarczej wymaga stabilnej polityki gospodarczej państwa, zapewniającej tej formie przedsiębiorczości trwałe, ekonomiczne i prawnoorganizacyjne warunki działania. Wymaga zatem wprowadzenia do Konstytucji PRL zapisu o trwałości gospodarki indywidualnej w systemie gospodarczym naszego państwa.

Urzeczywistnienie reformy gospodarczej wymagać będzie niewątpliwie zmiany przepisów normujących działalność gospodarczą podmiotów prywatnych. Zmiany te winny być ukierunkowane na ułatwianie podejmowania działalności gospodarczej i inicjatyw założycielskich oraz rozwijania przedsiębiorczości poprzez usuwanie istniejących w tej sferze przeszkód formalnych i administracyjnych.

<sup>26</sup> Z. Ziemiński, *Logiczne podstawy prawoznawstwa*, Warszawa 1966, s. 135; tenże, *Uprawnienie a obowiązek*, Poznań 1962, s. 21; tenże, *Metodologiczne zagadnienia prawoznawstwa*, Warszawa 1974, s. 132.

<sup>27</sup> J. Świątkiewicz, *Podstawa prawna uprawnniającej decyzji administracyjnej* Państwo i Prawo 1985, z. 5, s. 17 - 30.

Przyjęcie zasady pełnej swobody wykonywania działalności gospodarczej oraz zasady, że podejmowanie tej działalności jest uzależnione od zgodności z prawem ma olbrzymie konsekwencje nie tylko dla aktualnie prowadzonej działalności legislacyjnej, ale również dla kształtu obowiązującego prawa.

## LEGAL CHARACTER OF LICENSES FOR CARRYING OUT INDIVIDUAL ECONOMIC ACTIVITY

### S u m m a r y

The article is concerned with one of basic institutions of administrative law, i.e. the licenses for carrying out individual economic activity. The author presents regulative activities of State administration organs in the sphere of individual economy, pointing out to the need of reducing those activities and replacing them with economic mechanisms.

In Poland the main form of regulative activities of State administration organs with respect to private sector is granting licenses for carrying out handicraft, trade and services. The author, discussing the premisses of granting and withdrawing licenses in the light of the legislation in force and the decisions of the Chief Administration Court, points to the need of making it easier to start and carry out individual economic activity through eliminating the existing formal and administrative obstacles.

The author systematizes the regulative means used by State administration organs in the domain of private economic activity and discusses their legal character of constitutive administrative acts licensing and legalizing the economic activity of a specific kind within the whole of the economic relations in the country.