

Model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami

Przejdź do produktu na ksiegarnia.beck.pl

Wstęp

Termin „relacja” jest wykorzystywany w różnych dziedzinach wiedzy opisujących rzeczywistość, w której są nawiązywane, oraz wzajemne zależności i powiązania zachodzące pomiędzy zjawiskami, wielkościami, przedmiotami, podmiotami, pojęciami, liczbami czy też faktami. Podobnie jak wiele innych terminów stosowanych w języku polskim, relacja jest, w zależności od obszaru analiz czy dziedziny wiedzy, różnie rozumiana. Dodatkowo występuje także w połączeniu z innymi pojęciami i w ten sposób uzyskuje kolejne konteksty znaczeniowe. W efekcie istnieje różnorodność i często brak jednoznaczności w rozumieniu tego terminu.

Poszukując ogólnej definicji relacji, można przyjąć, że oznacza ona przyporządkowanie między dwoma (lub więcej) zjawiskami, przedmiotami, czy podmiotami danego rodzaju. Jej synonimem są zależność, związek i stosunek. Już w tak przedstawionej definicji relacji widać dwie podstawowe perspektywy jej rozumienia. W perspektywie przedmiotowej jest opisywana jako określony układ powiązań, przyczynowości i korelacji, w perspektywie podmiotowej zaś odnosi się do odrębności występującej pomiędzy jej stronami. Obie perspektywy łączą się z sobą, bowiem charakter relacji zależy od cech uczestniczących w niej podmiotów (zjawisk, przedmiotów) i ich zachowań.

Istniejące relacje pomiędzy podmiotami prawa, podobnie jak w przypadku sfery społecznej, występują w różnej formie, nie posiadając jednego wzoru. Z jednej strony, można wyodrębnić takie relacje, które zostały oparte na równorzędności stron, jak również te, które nie wykazują tej cechy. Przykładem tych pierwszych mogą być relacje zawierane pomiędzy podmiotami równoprawnymi, gdzie stronami są podmioty, które samodzielnie kształtują wzajemne stosunki prawne. Natomiast przykładem drugich mogą być te nawiązywane pomiędzy państwem i działającymi w jego imieniu organami a podmiotami, które w ramach stosunku prawnego, podlegają kompetencji danego organu państwa. Charakteryzu-

ją się one nierównorzędnością, która wyraża się w tym, że organ jednostronnie, na podstawie i w granicach prawa, decyduje o treści uprawnień i obowiązków, stanowiących treść stosunku prawnego. Przy czym w ramach obu tych relacji mogą występować stosunki zewnętrzne i stosunki wewnętrzne.

W powyższej perspektywie za szczególnie istotne należy uznać relacje nawiązywane przez strony zajmujące różne pozycje prawne w sferze gospodarki. Jedną z nich są krajowe organy administracji publicznej, których uzasadnienie występowania w gospodarce musi odpowiadać funkcjom, które w tej sferze ma do wykonania państwo. Osiągając cel, którym jest realizacja interesu publicznego, organy te podejmują działania, czynności oraz przedsięwzięcia organizatorskie i wykonawcze w określonych przepisami formach i mieszczące się w granicach kompetencji przyznaných im przez prawo. Druga strona to przedsiębiorcy, beneficjenci wolności konstytucyjnych, a więc podmioty, które nie muszą wykazywać szczególnej podstawy prawnej dla celów podejmowanych przez nich działań, które z reguły ukierunkowane są na osiągnięcie zysku. Przedsiębiorcy są również podmiotami praw i obowiązków administracyjnych, podatkowych, środowiskowych, które nie są tożsame dla wszystkich. Zależą one od formy organizacyjno-prawnej, własności, oraz funkcjonowania przedsiębiorcy w określonej sferze działalności gospodarczej.

Relacje pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami pozostają w związku z realizowanymi przez administrację zadaniami publicznymi w sferze gospodarki. Zakres tych zadań nie jest wprost wskazany w Konstytucji RP, natomiast wynika z różnych celów państwa, w sposób rozproszony określonych w aktach normatywnych i dokumentach politycznych. U ich źródeł stoją różnego rodzaju wartości składające się na dobro wspólne. Natomiast funkcje administracji publicznej stanowią zdeterminowane przez ustawodawcę zadania krajowych organów administracji publicznej w ich relacjach z przedsiębiorcami. Należy przy tym podkreślić, że temu samemu organowi w ramach określonej funkcji można przypisać różne role, przejawiające się w zróżnicowanych zadaniach i kompetencjach. Ponadto funkcje łączą się z różnymi instytucjami materialnymi i procesowymi (np. reglamentacja i regulacja z koncesją i decyzją administracyjną), na podstawie których kształtowana jest określona relacja, przy czym te same wartości mogą

pojawić się jako przedmiot ochrony w ramach różnych funkcji administracji publicznej.

Kształt relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej i przedsiębiorcami jest uwarunkowany określonymi czynnikami. Przedsiębiorcy i organy administracji publicznej funkcjonują w złożonym i wieloelementowym zbiorze powiązań, m.in. o charakterze prawnym, aksjologicznym, zwyczajowym, społecznym, ekonomicznym oraz politycznym. Każdy z tych czynników nadaje inny kontekst, warstwę i znaczenie relacji, jak również wyznacza odmienne role dla jej podmiotów. Wpływając na zakres i rozumienie definicji stron relacji, wszystkie czynniki i „impulsy” z nich wypływające bezpośrednio lub pośrednio oddziałują na stosunki pomiędzy administracją publiczną a przedsiębiorcami.

Mając na uwadze powyższe uwagi, tematem niniejszej dysertacji, a jednocześnie podstawowym zagadnieniem badawczym, uczyniono stworzenie z materiału normatywnego, uwarunkowań aksjologicznych i politycznych oraz procesów empirycznych, modelu relacji występującej w sferze gospodarczej pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. W oparciu o powyższe, wyznaczone zostały trzy zasadnicze problemy badawcze, których realizacja pozwoli na osiągnięcie założonego celu naukowego. Pierwszy z nich odnosi się do ustalenia zakresu podmiotowego modelu relacji. Drugi koncentruje się na zagadnieniu wywierania wpływu na kształt modelu relacji pomiędzy wymienionymi podmiotami prawa przez uwarunkowania aksjologiczne i uwarunkowania polityki publicznej. Ostatni z problemów dotyczy zależności i powiązań występujących pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami na płaszczyznach reglamentacji oraz regulacji.

Rozwiązanie nakreślonych wyżej problemów badawczych pozwoli na udowodnienie tezy głównej niniejszej rozprawy, według której model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami jest konstrukcją opartą na szeregu wzajemnie ze sobą powiązanych elementów, na które znaczący wpływ mają czynniki o charakterze normatywnym, aksjologicznym i politycznym (polityka publiczna). Czynniki te wyznaczają zależności i powiązania w ramach określonych płaszczyzn relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami w sferze gospodarczej. Nadają sens decyzjom

prawnym, wskazując pożądane rezultaty ich wykonania, wyznaczają kierunek i zakres interpretacji norm prawnych, jak również stanowią kryteria oceny treści i rezultatów spełnienia norm prawnych. Ich połączenie zaś prowadzi do skonstruowania i wskazania cech modelu relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami.

Sprecyzowanie głównego założenia badawczego uzasadnia jednocześnie wykazanie szeregu tez częściowych. W myśl pierwszej z nich, konstrukcja modelu stanowiącego przedmiot analizy pozwala na ukazanie różnej pozycji prawnej jej elementów podmiotowych, będących stronami relacji. Z jednej strony, są to podmioty, które dla podejmowania określonych działań wymagają wyposażenia w kompetencje, z drugiej natomiast, występują jako podmioty określonych praw i obowiązków. W myśl drugiej tezy częściowej, wśród wartości wyrażonych w zasadach prawa można wskazać takie, które determinują działanie i zaniechanie organów w sferze gospodarki i przesądzają o kształcie modelu relacji z przedsiębiorcami. Wartości te stanowią również gwarancje normatywnie wyznaczonego, pożądanego sposobu działania krajowych organów administracji publicznej, względem uczestników życia gospodarczego. Zgodnie z tezą trzecią, prawo jest instrumentem, który wyposaża politykę publiczną w moc sprawczą, a zarazem barierą w zakresie swobody jej kształtowania przez upoważnione organy wobec samej administracji publicznej, jak i relacji zachodzącej pomiędzy nią a przedsiębiorcami. W czwartej tezie częściowej założono, że treść modelu relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami kształtuje również pewien zakres władzy dyskrecjonalnej, który dostrzegalny jest przy sprawowaniu przez organy funkcji reglamentacyjnej oraz regulacyjnej. Władza ta skupia się na luzie decyzyjnym, dokonywaniu wykładni pojęć niedookreślonych oraz uznaniu administracyjnym.

Wskazać należy, że zakresem merytorycznym pracy nie objęto wszelkich możliwych zmiennych, które teoretycznie mogłyby wpływać na model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Z uwagi na marginalny lub wyłącznie pośredni wpływ na model relacji pomiędzy tymi podmiotami, pominięto m.in. czynniki społeczne, ekonomiczne, zwyczajowe i psychologiczne. Należy również podkreślić, że powyższe uwarunkowania mogą, a nawet powinny stanowić odrębny przedmiot badań w innych dziedzinach na-

ukowych. Z punktu widzenia prowadzonej analizy prawnej, badaniu podlegały natomiast wyłącznie podstawowe instrumenty i funkcje państwa w obszarze działalności gospodarczej, oraz te czynniki, które są ze sobą komplementarne i w sposób bezpośredni wpływają na system norm prawnych kształtujących ten model. Czynniki aksjologiczne determinowany jest wolą polityczną i regulowany przez prawo, natomiast politykę publiczną należy postrzegać poprzez pryzmat wartości politycznych, które wyznaczają kierunek zmian legislacyjnych.

Przyjęte w monografii założenia spowodowały również, że jej tekst koncentruje się głównie na wybranych zagadnieniach mieszczących się w obszarze prawa publicznego. Prawo publiczne jest fundamentalną i najczęściej występującą płaszczyzną, na której nawiązywane są relacje pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Jedynie w niewielkim stopniu poczyniono uwagi odnoszące się do rozwiązań z zakresu prawa prywatnego, w szczególności w zakresie regulacji stosunków umownych, które odpowiednio łączą się z elementami publicznoprawnymi w sferze gospodarczej.

Biorąc pod uwagę wybrany przedmiot badań naukowych, wskazać należy, że nie była dotychczas podejmowana w doktrynie prawa gospodarczego publicznego próba stworzenia modelu i dokonania całościowej analizy relacji wzajemnych pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Należy wspomnieć, że w literaturze podejmowane były natomiast próby analiz, które zmierzały do wyjaśnienia charakteru tych relacji lub sytuacji prawnej jednej ze stron modelu relacji wertykalnych w gospodarce. Pozycja drugiej grupy podmiotów w takim modelu była ukazywana fragmentarycznie oraz stanowiła jedynie odbicie statusu prawnego podmiotów, które stanowiły główny przedmiot analiz. Za przykład mogą posłużyć opracowania: *L. Bar*, Położenie prawne przedsiębiorstwa państwowego w sferze prawa administracyjnego; *A. Chełmoński*, Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich. Niniejsza dysertacja w swoim przedmiocie badań wychodzi poza tak określony zakres badań i koncentruje ona uwagę na sytuację tych stron w sposób równoważny.

Postępująca komplikacja życia gospodarczego, wielość realizowanych w tym obszarze celów publicznych, wielopłaszczyznowe układy stosunków prawnych, współczesne wyzwania oraz zagrożenia geopolityczne sprawiają, że skonstruowanie modelu, wskazanie istoty oraz cech rela-

cji nawiązywanej między krajowym organem administracji publicznej a przedsiębiorcą, stanowi wartościowe zagadnienie badawcze oraz jest niezwykle potrzebne z praktycznego punktu widzenia. Przede wszystkim ma na celu wytyczenie granic prawnie dopuszczalnego oddziaływania krajowych organów administracji publicznej na działalność przedsiębiorców, co prowadzi również do udzielenia odpowiedzi na pytanie o wpływ tych organów na zachowania rynkowe uczestników stosunków gospodarczych oraz, w dalszej perspektywie, o wpływ na inne relacje społeczne.

Wyznaczone powyżej zagadnienia badawcze, teza główna oraz sprecyzowanie założeń częściowych decydują o przyjętej strukturze pracy. Została ona podzielona na pięć rozdziałów, kończących się podsumowaniami, zawierającymi wnioski częściowe. Na podstawie wyników badań wskazanych w poszczególnych jednostkach redakcyjnych, sformułowane zostały następnie wnioski końcowe. Rozważania o zasadniczym (dla przyjętego celu głównego) charakterze zostały przy tym poprzedzone wstępem, definiującym znaczenie omawianych czynników i płaszczyzn, które wpływają na kształt modelu relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej i przedsiębiorcami w działalności gospodarczej.

W rozdziale I monografii przedstawiono najczęściej występujące w literaturze znaczenie terminu „model”. Odniesiono się również do zagadnienia postrzegania tego pojęcia na tle systemu prawa oraz dokonano precyzacji terminologicznej służącej wykazaniu wzajemnych różnic i związków znaczeniowych zachodzących pomiędzy takimi terminami jak: „model”, „system”, „teoria”, „postulat”, „standard”. Ponadto w rozdziale tym wskazano główne typy, funkcje i cechy, zarówno samych modeli naukowych, jak również relacji pomiędzy dwoma podmiotami prawa. Analiza ta pozwoliła na sprecyzowanie charakteru i poszczególnych elementów konstruowanego modelu relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami.

Rozdział II koncentruje się na elemencie podmiotowym modelu relacji. Przedstawiono w nim poglądy doktryny oraz odniesiono się do płaszczyzny normatywnej, nawiązującej do pojęcia organu administracji publicznej i przedsiębiorcy. W rozdziale tym wskazano również swoiste cechy stron relacji. Poczynione badania zmierzają następnie do określenia pozycji prawnej krajowych organów administracji publicznej

i przedsiębiorców w łączących ich relacjach oraz do wykazania, że nawet brak jednolitych definicji legalnych, pozwala na jednoznaczne przypisanie im roli i cech ich charakteryzujących.

W rozdziale III zawarto analizę uwarunkowań aksjologicznych, stanowiących podłoże dla ukształtowania modelu relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Skoncentrowano się przy tym na zasadach prawa ujętych w Konstytucji RP, a odnoszących się do obowiązującego ładu społeczno-gospodarczego, które uwzględniają prawa podstawowe oraz zasady ustroju gospodarczego Unii Europejskiej. W rozważaniach ujęto także zasady prawa i wartości umiejscowione w regulacjach o szczególnym, systemowym charakterze, dla których punktem odniesienia jest przedsiębiorca. Przeprowadzona analiza zmierza do wykazania, w jaki sposób wartości wpływają na kształt modelu relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. W rozdziale tym wskazano również te spośród zasad prawa, które wobec pozostałych determinują działania organów w sferze gospodarki i zajmują szczególną pozycję w modelu relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Ponadto w tej części pracy została wyjaśniona podstawowa terminologia niezbędna dla właściwego zrozumienia poruszanych zagadnień, takich jak zasady prawa i klauzule generalne.

Rozdział IV poświęcono rozważaniom dotyczącym wpływu polityki publicznej na treść norm prawnych i aktywność krajowych organów administracji publicznej w relacjach z przedsiębiorcami. Przedmiotowe uwagi zostały poprzedzone ogólną refleksją na temat istoty i założeń przypisywanych polityce publicznej. Zakresem badań objęto procesy kierowane wobec administracji publicznej, a wynikające z europeizacji, politycznego kierunku zmian legislacyjnych w kontekście optymalizacji działania aparatu administracyjnego, jej struktur, podstaw i standardów względem podmiotów zewnętrznych oraz preferencji dla określonych kategorii przedsiębiorców. Przedstawione zostały także prawne instrumenty, obszary i środki realizacji polityki publicznej, które mogą bezpośrednio lub pośrednio wpływać na model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami w działalności gospodarczej. Analiza zawarta w tej części pracy prowadzi do udzielenia odpowiedzi na pytania, czy prawo wyznacza granice swobody kształtowania polityki publicznej przez upoważnione organy w relacjach

z przedsiębiorcami oraz czy model relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami jest modelem realizacji polityki publicznej?

W rozdziale V zawarto rozważania na temat zagadnień reglamentacji oraz regulacji czyli płaszczyzn wywierających znaczący wpływ na ukształtowanie relacji nawiązywanej pomiędzy organami administracji publicznej oraz podmiotami podejmującymi i wykonującymi działalność gospodarczą na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zdefiniowano również rolę krajowych organów administracji publicznej oraz określono prawne granice przysługujących im w tym zakresie kompetencji. Uwagi o charakterze zasadniczym zostały w tym miejscu poprzedzone wyjaśnieniem istoty, znaczenia oraz charakteru poszczególnych instrumentów wchodzących w skład wymienionych wyżej funkcji. Przedstawiono także spostrzeżenia na temat umownego zlecenia przedsiębiorcom przez krajowe organy administracji publicznej wykonywania określonych zadań publicznych w kontekście reglamentowania działalności gospodarczej. Uwagi poczynione w niniejszym rozdziale wiodą następnie do udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy dyskrecjonalność krajowych organów administracji publicznej w relacjach z przedsiębiorcami jest dopuszczalna wyłącznie przy realizacji funkcji reglamentacyjnej i regulacyjnej? W tej części pracy została także przedstawiona praktyka krajowych organów administracji publicznej przy korzystaniu z przysługujących im kompetencji dyskrecjonalnych w płaszczyźnie regulacji i reglamentacji.

Efektem prowadzonych w monografii rozważań naukowych oraz podjętych zagadnień badawczych jest skonstruowanie modelu relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami w sferze gospodarki, wskazanie jego specyficznych cech jak również rozwiązanie szeregu problemów pobocznych, które pojawiły się w trakcie badań nad głównym zagadnieniem. Stosowne uwagi zostały zawarte w zakończeniu rozprawy, w którym umieszczono również zestawienie dalszych wniosków końcowych, w tym postulaty adresowane do ustawodawcy.

W odniesieniu do wykorzystanych w monografii metod badawczych, w pierwszej kolejności odnotować należy metodę dogmatyczną. W piśmiennictwie wskazuje się, że najważniejszymi problemami dogmatyki prawa są zagadnienia związane z interpretacją prawa, obowiąz-

zywaniem norm prawa, definicjami i ustaleniem pojęć, analizą praktyki stosowania prawa oraz doskonaleniem prawa. Kwestie te stanowiły w pracy nie tylko podstawę przyjętego sposobu wywodu, w odniesieniu do poruszanych w niej zagadnień badawczych, ale także umożliwiły teoretyczne i całościowe usystematyzowanie zagadnień podejmowanych w rozprawie oraz doprowadziły do rozwiązania konkretnych problemów praktycznych z zakresu obowiązywania prawa i jego stosowania.

Analiza oparta na metodzie dogmatycznej została uzupełniona metodą empiryczną oraz uwagami o podłożu aksjologicznym. Po pierwsze, cel pracy wymagał odzwierciedlenia modelu relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami, który występuje w rzeczywistości. Przeprowadzanie badań empirycznych umożliwiło również udzielenie odpowiedzi na pytania, czy stan prawny oraz stosowana praktyka organów administracji publicznej pokrywają się, oraz jak należałoby usprawnić nieprawidłowe elementy dotyczące relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami? Po drugie, za konieczne uznano nawiązanie do wartości tkwiących u podłoża relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. W zakresie uzupełniającym posłużono się metodą prawnoporównawczą, która pozwoliła na odniesienia do rozwiązań prawnych wypracowanych w innych krajowych porządkach prawnych.

Wykładnikami, które dały podstawy rozważaniom prowadzonym w publikacji były wykładania merytoryczna, której rezultat stanowiło dokonanie interpretacji zgodnie z określonymi regułami oraz wykładania doktrynalna, dokonana w oparciu o poglądy prezentowane w literaturze.

Natomiast zastosowaną dyrektywą metodologiczną była dyrektywa krytycyzmu, czyli wytyczna nieuznająca zdań za prawdziwe, dopóki zdania te nie zostaną należycie udowodnione.

Zagadnienia przedstawione w rozprawie wymagały także posłużenia się dorobkiem doktryny, wskazania stanowisk reprezentowanych w orzecznictwie oraz przedstawienia poglądów krajowych organów administracji publicznej.

W monografii niezbędne było sformułowanie wniosków *de lege lata*, które umożliwią wytyczenie kierunków interpretacyjnych dla aktualnych

regulacji, w zakresie relacji pomiędzy krajowymi organami administracji publicznej a przedsiębiorcami. Ponadto za celowe uznano również sformułowanie postulatów *de lege ferenda*, odnoszących się do rozwiązań ustawowych, których wyprowadzenie powinien w najbliższych latach rozważyć polski prawodawca.

Uwagi przedstawione w niniejszej rozprawie wyrażone zostały na tle stanu prawnego obowiązującego w marcu 2022 r.

[Przejdź do księgarni →](#)



ksiegarnia.beck.pl