

Rozdział I. Administracja gospodarcza

§ 1. Pojęcie administracji gospodarczej

Literatura przedmiotu ani tym bardziej ustawodawstwo nie wypracowało jednoznacznej, powszechnie przyjętej definicji administracji gospodarczej. Jedyne co nie budzi w tej kwestii wątpliwości, to skądinąd słuszne spostrzeżenie, że administracja gospodarcza stanowi część administracji publicznej pozostającą w szczególnej relacji z gospodarką. 1

Najbardziej pojemne rozumienie administracji gospodarczej uwzględnia cztery wymiary tej kategorii, tj.: przedmiotowy, podmiotowy, funkcjonalny oraz przedmiotowo-funkcjonalny. 2 W **ujęciu przedmiotowym** administracja gospodarcza oznacza działalność organów administracji publicznej w zakresie ingerencji publicznej w gospodarkę. Takie ujęcie pozwala na wyodrębnienie administracji gospodarczej od innych jej rodzajów, takich jak np. administracja bezpieczeństwa publicznego, kultury, zdrowia czy oświaty. W **ujęciu podmiotowym** administracja gospodarcza oznacza całokształt organów administracji publicznej oraz podmiotów publicznoprawnych realizujących zadania z zakresu ingerencji publicznej w gospodarkę. Z kolei w **ujęciu funkcjonalnym** administracja gospodarcza to realizacja zadań z zakresu ingerencji publicznej w gospodarkę bez względu na zakres i charakter podmiotów uczestniczących w tym procesie. Koncepcją uzupełniającą pojęcie administracji gospodarczej jest ujęcie **przedmiotowo-funkcjonalne**, w świetle którego administracją gospodarczą jest działalność każdego podmiotu prawa (niezależnie od jego charakteru i pozycji prawnej), której skutkiem jest ingerencja publiczna w gospodarkę, polegająca na ukształtowaniu pozycji prawnej podmiotu gospodarującego¹. 3

Zdefiniowanie administracji gospodarczej nie jest zadaniem łatwym, szczególnie wzięwszy pod uwagę wzrastającą w XXI wieku skalę interwencjonizmu państwowego, wzajemne przenikanie gospodarczych i niegospodarczych zadań publicznych realizowanych przez administrację, a nawet wywoływane w gospodarce skutki działań niemających w założeniu charakteru gospodarczego. Wzrastająca skala interwencjonizmu państwowego przekłada się na wzrost liczby gospodarczych zadań administracji oraz większą koncentrację organów na zagadnieniach z tego obszaru. Przenikanie zadań gospodarczych i niegospodarczych (w kontekście szerokiego i trudnego do jednoznacznego zdefiniowania pojęcia „gospodarka”) prowadzi do zacierania jednoznacznych granic pomiędzy tymi zadaniami. Wreszcie wiele działań państwa, jak choćby tych związanych ze zbrojną napaścią Rosji na Ukrainę, przekłada się na gospodarkę (ilustrację zjawiska stanowi system sankcji ustanowionych

¹ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 121–123.

wobec niektórych podmiotów, co w konsekwencji istotnie wpłynęło na gospodarkę, powodując w szczególności zmianę kierunku dostaw gazu ziemnego czy węgla kamiennego albo lawinowo rosnące rządowe zamówienia zbrojeniowe).

- 4 Obecnie zauważalny jest także trend koncentracji władz publicznych na gospodarce, co powodować musi, że pojęcie administracji gospodarczej jest coraz szersze i coraz trudniej o jednoznaczne wskazanie administracji niestanowiącej administracji gospodarczej. Warto także zwrócić uwagę na powolne odchodzenie administracji od funkcjonowania w myśl zaprezentowanej przez *M. Webera* koncepcji biurokracji idealnej¹. Coraz większe znaczenie przypisywane jest koncepcjom zarządzania publicznego akcentującego w funkcjonowaniu administracji elementy typowe dla nauki o organizacji i zarządzaniu, w tym wykorzystanie tzw. triady 3Es, tj. oszczędność, efektywność, skuteczność (*economy, efficiency, effectiveness*)². Ta triada powinna mieć zastosowanie w administracji publicznej zarówno w warstwie organizacyjnej, jak i normatywnej³. Miarą sprawności działania organów administracji publicznej jest ich zdolność do efektywnego osiągania założonych celów oraz wypełniania ustawowych zadań⁴. Istotną rolę odgrywa także element partycypacyjny (współzrządzenie). Zmiana paradygmatu działania administracji wywiera wpływ m.in. na funkcje administracji gospodarczej (np. w kierunku większego znaczenia funkcji planowania i wsparcia), jak również na formy działania administracji (np. w kierunku szerszego wykorzystania form konsensualnych).

Administracja gospodarcza coraz częściej więc wkracza w obszary dotychczas właściwe dla innych rodzajów administracji pełniąc nowe funkcje i wykorzystując nowe formy działania. Zdefiniowanie administracji gospodarczej wydaje się wciąż pozostawać otwartym zadaniem badawczym.

§ 2. Funkcje administracji gospodarczej

- 5 Funkcje administracji gospodarczej można ujmować jako **skonkretyzowane, odniesione do gospodarki, funkcje administracji jako takiej**⁵. Ingerencja publiczna w gospodarkę rynkową realizowana jest właśnie w ramach tych funkcji. Za ukształtowanymi w doktrynie poglądami można wyróżnić co najmniej: **policję gospodarczą, reglamentację, regulację**, a także **planowanie gospodarcze** oraz **wspieranie gospodarki**⁶. Wyróżnia się także **zarządzanie mieniem publicznym**.

Wymienione funkcje administracji gospodarczej stanowią kategorię doktrynalną publicznego prawa gospodarczego, w praktyce normatywnej funkcje te jednak się przenika-

¹ *J. Hausner*, Od idealnej biurokracji do zarządzania publicznego, w: *J. Hausner, M. Kukielka* (red.), Studia z zakresu zarządzania publicznego, Kraków 2002, s. 49.

² *M. Zawicki*, New Public Management i Public Governance – zarys koncepcji zarządzania publicznego, w: *J. Hausner, M. Kukielka* (red.), Studia z zakresu zarządzania publicznego, Kraków 2002, s. 79.

³ *A. Mituś*, Cel w administracji publicznej i prawie administracyjnym. Studium teoretycznoprawne, 2018, s. 214.

⁴ *M. Kamiński*, Relacje między kryteriami legalności, celowości i sprawności w sądownictwie administracyjnym kontroli działań organów administracji publicznej, w: *P. Stanisławski, M. Czuryk, K. Ostaszewski, J. Świątek* (red.), Sprawność a legalność działania administracji publicznej w sferze ochrony porządku i bezpieczeństwa publicznego, Lublin 2014, s. 116–117.

⁵ *K. Jaroszyński*, w: *H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski* (red.), Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne, Warszawa 2017, s. 185–186.

⁶ *K. Strzyczkowski*, Prawo gospodarcze publiczne, s. 149–150.

ją. Oznacza to częste występowanie zjawiska polegającego np. na tym, że dany organ państwa realizuje więcej niż jedną funkcję przypisywaną administracji gospodarczej albo na tym, że dane instrumenty interwencjonizmu państwowego służą realizacji więcej niż jednej funkcji jednocześnie.

W doktrynie zaprezentowano wiele koncepcji ujęcia **policji gospodarczej**. Niektórzy autorzy wskazują, że funkcja policji w obszarze gospodarki polega na ochronie ogółu społeczeństwa oraz poszczególnych jednostek przed zagrożeniami powodowanymi niepożądanymi następstwami prowadzenia działalności gospodarczej. Głównym celem tej funkcji jest zatem ochrona porządku, bezpieczeństwa i spokoju publicznego, w szczególności życia, zdrowia i mienia, a także środowiska naturalnego przed ich zagrożeniem wskutek podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej¹. Według innej koncepcji przedmiotem działań policji gospodarczej jest w szczególności sprawdzanie przestrzegania ogólnych warunków wykonywania działalności gospodarczej, które mają postać nakazów i zakazów².

Przykładem realizacji funkcji policji gospodarczej są niektóre zadania Państwowej Inspekcji Sanitarnej, Inspekcji Ochrony Środowiska, Inspekcji Handlowej czy Prezesa Urzędu Dozoru Technicznego. Do zadań pierwszej z wymienionych inspekcji należą: kontrola przestrzegania przepisów określających wymagania higieniczne i zdrowotne m.in. w zakresie warunków zdrowotnych produkcji materiałów i obrotu materiałami i wyrobami przeznaczonymi do kontaktu z żywnością, produktami kosmetycznymi oraz innymi wyrobami mogącymi mieć wpływ na zdrowie ludzi³. Z kolei Inspekcja Ochrony Środowiska kontroluje podmioty korzystające ze środowiska m.in. w zakresie: przestrzegania przepisów o ochronie środowiska, przestrzegania decyzji ustalających warunki korzystania ze środowiska oraz przestrzegania zakresu, częstotliwości i sposobu prowadzenia pomiarów wielkości emisji i jej wpływu na stan środowiska⁴. Główną funkcją Inspekcji Handlowej jest ochrona interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. W związku z tym jej kompetencje obejmują m.in. dokonywanie kontroli legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w rozumieniu przepisów dotyczących produkcji, handlu i usług, a także kontroli produktów znajdujących się w obrocie handlowym lub przeznaczonych do wprowadzenia do takiego obrotu. Zadania Inspekcji Handlowej wykonują Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wojewodowie przy pomocy wojewódzkich inspektorów inspekcji handlowej⁵. Natomiast Prezes Urzędu Dozoru Technicznego m.in. zawiesza uprawnienia do eksploatacji urządzeń podlegających dozorowi w przypadku nieprzestrzegania warunków określonych w uprawnieniu lub wytwarzania materiałów, elementów lub urządzeń technicznych niewłaściwej jakości, mającej wpływ na bezpieczeństwo eksploatacji⁶.

Odnosnie do **funkcji reglamentacji gospodarczej** można wyróżnić jej dwie kategorie – reglamentację w sensie szerokim i ścisłym. Reglamentacja *sensu largo* uznawana jest za formę interwencjonizmu państwowego oznaczającą ograniczenie swobody działalności gospodarczej poprzez ustanowienie ram prawnych podejmowania i wykonywania tej działalności. Jej przejawem są regulacje publicznoprawne przewidujące system wymogów

¹ K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, s. 151–152.

² C. Kosikowski, Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej, Warszawa 2010, s. 194–195.

³ Art. 4 ust. 1 pkt 4 ustawy z 14.3.1985 r. o Państwowej Inspekcji Sanitarnej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 416).

⁴ Art. 2 ust. 1 pkt 1 ustawy z 20.7.1991 r. o Inspekcji Ochrony Środowiska (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 425).

⁵ Art. 3 ust. 1 i art. 5 ust. 1 ustawy z 15.12.2000 r. o Inspekcji Handlowej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 312).

⁶ Art. 11 ust. 1 ustawy z 21.12.2000 r. o dozorcze technicznym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1622 ze zm.).

i ograniczeń w odniesieniu do podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej jako następstwa konieczności realizacji przez organy państwowe celu publicznego bądź działalności w interesie publicznym. Z kolei w ujęciu ścisłym reglamentacja oznacza bezpośrednią, restrykcyjną interwencję publiczną ograniczającą swobodę podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie niezbędnym dla realizacji interesu publicznego¹.

Przykładami wykonywania funkcji reglamentacyjnej są niektóre zadania realizowane przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, ministra właściwego ds. wewnętrznych, ministra właściwego ds. środowiska czy wreszcie wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Prezes Urzędu Regulacji Energetyki udziela i cofa koncesje przedsiębiorstwom energetycznym w całym energetycznym łańcuchu wartości², dokonuje także wpisu do rejestru wytwórców energii w małej instalacji OZE³. Minister właściwy ds. wewnętrznych jest organem właściwym w zakresie udzielania koncesji na wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym⁴. Z kolei zadania reglamentacyjne ministra właściwego ds. środowiska obejmują udzielanie koncesji m.in. na poszukiwanie i wydobywanie kopalin i węglowodorów⁵. Wśród przejawów wykonywania funkcji reglamentacyjnej wymienić należy także kompetencję wójtów, burmistrzów i prezydentów miast do wydawania zezwoleń na sprzedaż napojów alkoholowych⁶. Formy reglamentacji gospodarczej omawiane są w dalszej części rozdziału.

8 Funkcja regulacji gospodarczej rozumiana jest jako zbiór norm prawnych oraz zindywidualizowanych aktów ich stosowania oraz egzekwowania, które ograniczają wolność przedsiębiorców działających w sektorach infrastrukturalnych. Funkcja ta służy (zwykle częściowemu) zastąpieniu mechanizmów rynku i konkurencji w tych obszarach działalności gospodarczej, w których mechanizmy te nie istnieją lub działają nietypowo, a zwłaszcza w sieciowych sektorach użyteczności publicznej⁷.

Regulacja jest obecnie sferą najdalej idącej, władczej ingerencji państwa w gospodarkę, polegającej na objęciu określonego jej sektora kompleksową regulacją prawną. Cechą charakterystyczną tej funkcji jest występowanie licznych aktów indywidualnych wiążących przedsiębiorców w różnych aspektach ich działalności, przy czym dotyczy to obszarów gospodarki o szczególnym znaczeniu dla rozwoju społeczeństwa, zwanych niekiedy obszarami użyteczności publicznej, takich jak telekomunikacja, energetyka czy transport kolejowy⁸.

Funkcję regulacyjną realizują przykładowo Prezes Urzędu Regulacji Energetyki czy Prezes Urzędu Transportu Kolejowego. Do kompetencji pierwszego z wymienionych organów należy zatwierdzanie taryf dla paliw gazowych i energii przygotowanych przez przedsię-

¹ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 154–155.

² Art. 23 ust. 2 pkt 1 oraz art. 32 ust. 2 ustawy z 10.4.1997 r. – *Prawo energetyczne* (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 266 ze zm.).

³ Art. 8 ust. 1 ustawy z 20.2.2015 r. o odnawialnych źródłach energii (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1361 ze zm.).

⁴ Art. 7 ust. 1 ustawy z 13.6.2019 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1743).

⁵ Art. 22 ust. 1 ustawy z 9.6.2011 r. – *Prawo geologiczne i górnicze* (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1290 ze zm.).

⁶ Art. 18 ust. 1 ustawy z 26.10.1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2151 ze zm.).

⁷ Podobnie: K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, s. 160.

⁸ K. Jaroszyński, w: H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze*, s. 194–198.

biorstwa energetyczne¹ oraz wyznaczanie tzw. sprzedawców zobowiązanych, gwarantujących zakup energii wyprodukowanej ze źródeł odnawialnych od określonej ustawowo grupy przedsiębiorstw energetycznych². Z kolei Prezes Urzędu Transportu Kolejowego podejmuje decyzje w sprawie przyznania otwartego dostępu do korzystania z infrastruktury kolejowej³. Inną płaszczyzną, wartą uwagi pod kątem realizacji funkcji regulacyjnej, jest wykonywanie zadań w zakresie transportu zbiorowego. Jest to kolejna dziedzina wpisująca się w ramy działalności użyteczności publicznej. W tym przypadku funkcja regulacyjna realizowana jest poprzez organizowanie publicznego transportu zbiorowego oraz zarządzanie nim. W zależności od obszaru działania lub zasięgu przewozów obowiązek ten spoczywa m.in. na wójtach, burmistrzach i prezydentach miast, zarządzie związku międzygminnego czy na marszałku województwa⁴.

Funkcja planowania gospodarczego sprowadza się do działalności organów władzy publicznej nastawionej na osiąganie celów publicznych w gospodarce przez wpływanie na procesy decyzyjne podmiotów gospodarujących czy też na warunki ich działania na rynku, jednakże bez nieuzasadnionej ingerencji w sferę wolności gospodarczej⁵. Na marginesie warto zauważyć, że planowanie gospodarcze jest elementem polityki gospodarczej, a przez nią rozumie się m.in. zdolność mobilizowania członków zbiorowości do wspólnego wysiłku na rzecz określonych celów (gospodarczych i społecznych)⁶. Współczesne państwo zachowania interwencjonistyczne zdaje się traktować m.in. jako sposób dążenia do osiągnięcia tych celów (wyznaczanych interesem publicznym i określanych przez samo państwo, a mieszczących się w ramach polityki gospodarczej)⁷.

Planowanie gospodarcze można zatem postrzegać jako jeden z przejawów takiej państwowej interwencji w życie gospodarcze, która zorientowana jest na osiągnięcie przyszłych celów w obszarze gospodarki. Podkreśla się, że przygotowanie przyszłych decyzji stanowi istotę procesu planowania. Planowanie gospodarcze nastawione jest na rozwój i tym samym tworzy program państwowego działania przez ustalenie celów publicznych, które mają zostać osiągnięte. Głównym zadaniem planowania gospodarczego jest oddziaływanie na procesy gospodarcze, przejawiające się w szczególności: orientacją postępowania podmiotów gospodarujących w interesie publicznym, zaspokajaniem potrzeb społecznych, określaniem priorytetów rozwoju gospodarczego, wspieraniem inicjatyw gospodarczych, wpływaniem na konkurencję z jednoczesnym zachowaniem autonomii przedsiębiorców⁸. W tym kontekście należy zwrócić uwagę na koncepcję tzw. promocyjnych systemów prawa, odwołujących się do nakazów i nagród, których zadaniem jest realizowanie określonych programów społecznych i gospodarczych. Współczesne systemy prawne starają się aktywnie kierować rozwojem gospodarczym⁹.

¹ Art. 47 ust. 1 PrEnerg.

² Art. 40 ust. 1 OZEU.

³ Art. 13 ust. 1 pkt 5 ustawy z 28.3.2003 r. o transporcie kolejowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 697).

⁴ Art. 7 ust. 4 ustawy z 16.12.2010 r. o publicznym transporcie zbiorowym (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 2778).

⁵ K. Horubski, w: System Prawa Administracyjnego. Tom 8A, Warszawa 2018, s. 771–772.

⁶ <https://encyklopedia.pwn.pl/szukaj/%20polityka%20gospodarcza> (dostęp: 30.8.2024 r.).

⁷ A. Powalowski, w: A. Powalowski (red.), Prawo gospodarcze publiczne, Warszawa 2020, s. 3.

⁸ K. Strzyczkowski, Prawo gospodarcze publiczne, s. 182–183.

⁹ N. Bobbio, The Promotion of Action in the Modern State, w: G. Hughes (red.), Law, Reason and Justice, New York–London, 1969, za: L. Morawski, Wstęp do prawoznawstwa, Toruń 2006, s. 30–31.

Do najsłynniejszych dokumentów rządowych realizujących funkcję planowania gospodarczego należały tzw. Plan *Balcerowicza*¹, Plan *Hausnera*², a w ostatnim czasie Strategia Odpowiedzialnego Rozwoju³.

Wydaje się, że kluczowym organem państwa realizującym funkcję planowania gospodarczego jest minister właściwy ds. gospodarki, a to ze względu na kompetencje w zakresie polityki przemysłowej, rozwoju przedsiębiorczości oraz transformacji do gospodarki obiegu zamkniętego⁴. Istotna rola w omawianym zakresie przypada także ministrowi właściwemu ds. rozwoju regionalnego. Do jego podstawowych zadań należy opracowanie projektu krajowej strategii rozwoju regionalnego⁵ czy też opracowanie programów służących realizacji umowy partnerstwa w zakresie polityki spójności⁶. Funkcja planowania gospodarczego stanowi także ważny obszar działalności ministra właściwego ds. klimatu, na którym spoczywa obowiązek opracowania m.in. Krajowych ram polityki rozwoju infrastruktury paliw alternatywnych⁷. Trudno pominąć rolę ministra właściwego ds. szkolnictwa wyższego i nauki, który wykonuje funkcję planowania, zwłaszcza przez ustanawianie programów i przedsięwzięć w celu realizacji polityki naukowej państwa⁸. Przykładem tego jest chociażby nałożony na ten organ obowiązek cyklicznego organizowania i informowania o konkursie w ramach programu „Inicjatywa doskonałości – uczelnia badawcza”, którego celem jest podniesienie międzynarodowego znaczenia działalności uczelni⁹.

- 10 Funkcja wspierania gospodarki** to przejaw interwencjonizmu pozytywnego, polegającego na oddziaływaniu państwa na gospodarkę przez poprawę prawnej i faktycznej pozycji przedsiębiorców. Funkcja ta polega na kształtowaniu porządku społeczno-gospodarczego przez udzielanie przedsiębiorcom wsparcia pochodzącego ze środków publicznych wraz ze zobowiązaniem do postępowania zgodnie z warunkami tego wsparcia w interesie publicznym. W tym znaczeniu funkcja wspierania gospodarki zbliża się do pojęcia pomocy publicznej¹⁰.

Zadania wpisujące się w kategorię wspierania gospodarki ujmuje się w ramach wykonywania funkcji stymulacyjnej. W tym ujęciu funkcja wspierania gospodarki polega na

¹ Por. *W. Morawski*, Sto lat polskiej polityki gospodarczej, *Kwartalnik Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Studia i Prace* 2018, Nr 3, s. 25–28; *L. Balcerowicz*, 800 dni. Szkol kontrolowany, Warszawa 1992. Plan Balcerowicza stanowił program reform gospodarczo-ustrojowych, obejmujący pakiet ustaw przyjętych w 1989 r., których głównym celem było przejście gospodarki na system wolnorynkowy poprzez m.in. sprywatyzowanie przedsiębiorstw, zmniejszenie inflacji i utworzenie rynku.

² Por. *W. Morawski*, Sto lat polskiej polityki gospodarczej, s. 28; *J. Hausner*, Pętle rozwoju. O polityce gospodarczej lat 2001–2005, Warszawa 2007. Plan *Hausnera*, zwany „Programem Uporządkowania i Ograniczania Wydatków Publicznych”, stanowił program reform finansów publicznych przyjęty w 2004 r., nakierowanych na ograniczenie potrzeb pożyczkowych rządu i zmniejszenie wydatków publicznych. Plan został zrealizowany jedynie w niewielkim stopniu.

³ Uchwała Nr 8 Rady Ministrów z 14.2.2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.) (M.P. z 2017 r. poz. 260).

⁴ Art. 9 ust. 2 ustawy z 4.9.1997 r. o działach administracji rządowej (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1370 ze zm.).

⁵ Art. 14a ust. 2 ustawy z 6.12.2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 324).

⁶ Art. 14g ust. 1 pkt 3 *ZasPolRozwU*.

⁷ Art. 43 ust. 1 ustawy z 11.1.2018 r. o elektromobilności i paliwach alternatywnych (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 875 ze zm.).

⁸ Art. 376 ust. 1 ustawy z 20.7.2018 r. – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.).

⁹ Art. 387 ust. 1 *PrSzkWyż*.

¹⁰ *K. Strzykowski*, Prawo gospodarcze publiczne, s. 191.

tworzeniu warunków prawnych i faktycznych skłaniających przedsiębiorców do zachowań zgodnych z celami, które wyznacza administracja. W tej pojemnej grupie uwzględnia się jednak zarówno działania władcze – takie jak między innymi pobieranie danin publicznych, jak i niewładcze, do których zaliczają planowanie rozwoju i pomoc publiczną¹. Funkcję wspierania gospodarki można rozumieć także jako tworzenie i utrzymywanie korzystnych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości.

Wykonywanie funkcji wspierania gospodarki można dostrzec w działalności Rady Ministrów, która realizuje typowe zadania mające na celu wsparcie, jak np.: przyjmowanie rządowych programów udzielania wsparcia finansowego skierowanego do poszczególnych przedsiębiorców w celu przeciwdziałania COVID-19² czy przyjmowanie rządowych programów pomocowych dla przedsiębiorców w związku ze wzrostem cen energii elektrycznej i gazu ziemnego w latach 2022–2024³. Organem realizującym funkcję wspierania gospodarki jest też oczywiście minister właściwy ds. gospodarki. Przykładowo prowadzi on Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy zajmujący się m.in. zapewnieniem możliwości dopełnienia procedur i formalności związanych z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej lub uznawaniem kwalifikacji zawodowych nabytych w państwach członkowskich Unii Europejskiej⁴, a także podejmuje działania sprzyjające wzrostowi konkurencyjności i innowacyjności gospodarki czy też jej promocji, w tym przez wsparcie eksportu i inwestycji polskich za granicą⁵ oraz działania sprzyjające wykorzystaniu energetyki rozproszonej w działalności gospodarczej⁶.

W praktyce, szczególnie ostatnich lat, dostrzec można także realizację **funkcji hybrydowych**, w których administracja gospodarcza nie poprzestaje na zaplanowaniu określonych kierunków rozwoju gospodarczego, ale sama realizuje postawione cele, a cele te w ostatecznym rozrachunku służą wsparciu działalności przedsiębiorców. Przykładem mogą tutaj służyć choćby inwestycje autostradowe, modernizacja linii kolejowych, przekop Mierzei Wiślanej, budowa tunelu pod rzeką Świną w Świnoujściu czy wreszcie budowa Centralnego Portu Komunikacyjnego. Wszystkie wymienione przedsięwzięcia niewątpliwie stanowią efekt działalności planistycznej administracji gospodarczej i będą jednocześnie stanowiły wsparcie dla przedsiębiorców z nich korzystających. Wskazane przykłady dobitnie pokazują, że poszczególne funkcje administracji gospodarczej w praktyce często się przenikają, a samoistnie występują coraz rzadziej.

W doktrynie dodatkowo wyróżniana jest funkcja **zarządzania mieniem publicznym**, któremu szczególnie w ostatnich kilku latach ustawodawca poświęcił swoją uwagę. Chodzi tutaj o utrzymywanie tego mienia w stanie postulowanym i wymaganym w kategoriach prawnie określonych oraz korzystanie z mienia przez podejmowanie w związku z nim właściwych działań. Wydaje się, że wyodrębnienie tej funkcji jest niezbędne z dwóch przyczyn: po pierwsze ze względu na wielość i różnorodność mienia publicznego, a po drugie

¹ K. Jaroszyński, w: H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze*, s. 228–231.

² Art. 2a ust. 1 ustawy z 2.3.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 340 ze zm.).

³ Art. 3 ust. 1 ustawy z 29.9.2022 r. o zasadach realizacji programów wsparcia przedsiębiorców w związku z sytuacją na rynku energii w latach 2022–2024 (Dz.U. z 2022 r. poz. 2088).

⁴ Art. 51 ust. 1 ustawy z 6.3.2018 r. o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 541).

⁵ Art. 9 ust. 2 pkt 2 i 10 DzAdmRzU.

⁶ Art. 9 ust. 2 pkt 7a DzAdmRzU.

ze względu na specyficzną formułę działania – jest to bowiem szczególny przypadek regulacji publicznoprawnej w domenie, która zasadniczo stanowi przedmiot regulacji prawa prywatnego.

Przykładem organu państwa realizującego funkcję zarządu mieniem publicznym jest Prezes Rady Ministrów, do którego zadań należy koordynowanie wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa w spółkach handlowych oraz dążenie do zapewnienia jednolitego sposobu wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa¹, a także wykonywanie w imieniu Skarbu Państwa uprawnień przysługujących mu względem państwowych osób prawnych². W zakresie zarządzania mieniem publicznym szczególną rolę odgrywa minister właściwy do spraw aktywów państwowych, a to ze względu na kompetencje dotyczące wykonywania praw z akcji należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi albo indywidualnymi³. Istotne kompetencje w zakresie zarządzania mieniem publicznym (komunalnym) przysługują także wójtom, burmistrzom i prezydentom miast – m.in. chodzi o wykonywanie praw z udziałów i akcji w spółkach z udziałem jednostek samorządu terytorialnego⁴. Rola tych organów aktualizuje się także w zakresie zarządu mieniem komunalnym. Ustawa o samorządzie gminnym jednoznacznie wskazuje, że to właśnie do ich zadań należy gospodarowanie mieniem komunalnym⁵, rozumianym jako własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw⁶ (zob. szerzej rozdział VIII oraz rozdział VI).

§ 3. Ustrój i zadania administracji gospodarczej

- 13 Administracja gospodarcza jest pojęciem wyodrębnianym głównie ze względów funkcjonalnych, co umożliwia przede wszystkim skategoryzowanie i scharakteryzowanie działalności grupy organów administracji publicznej oddziałujących na obszar gospodarki. W związku z tym poszczególne organy mogą być uznawane za część administracji gospodarczej jedynie w odniesieniu do tych zadań, które wpisują się w przedstawioną funkcję ingerencji państwa w obszar wolności działalności gospodarczej. Tym samym grupa organów, które zaliczają się do administracji gospodarczej, jest niejednolita. Zaliczyć do niej możemy trzy typy organów: **organy administracji gospodarczej sensu stricto** (wykonujące zadania wyłącznie albo głównie w zakresie gospodarki, np. minister właściwy ds. aktywów państwowych, Prezes Urzędu Regulacji Energetyki), **organy administracji gospodarczej sensu largo** (administracją gospodarczą zajmują się w sposób szeroki, realizując swoje funkcje w obszarze gospodarki obok aktywności na innych polach życia społecznego, np. Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, Rada Ministrów) oraz **organy administracji gospodarczej sensu largissimo** (co do zasady niewykonujące zadań gospodarczych, ale pośrednio wpływające na życie gospodarcze, np. Główny Lekarz Weterynarii, Główny

¹ Art. 7 ust. 1 ustawy z 16.12.2016 r. o zasadach zarządzania mieniem państwowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 125 ze zm.).

² Art. 36 ust. 2 ZasZarzMieniemPU.

³ Art. 7 ust. 2 ZasZarzMieniemPU.

⁴ Art. 12 ust. 3 ustawy z 20.12.1996 r. o gospodarce komunalnej (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 679 ze zm.).

⁵ Art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy z 8.3.1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1465 ze zm.).

⁶ Art. 43 SamGmU.

ny Inspektor Sanitarny, Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego). Zaproponowany podział ma charakter typologiczny. W praktyce granice pomiędzy poszczególnymi typami organów administracji gospodarczej oraz pomiędzy organami administracji gospodarczej *sensu largissimo* a pozostałymi organami administracji publicznej nie są ostre.

Zadania administracji gospodarczej stanowią funkcjonalnie wyodrębnioną część aktywności administracji publicznej, a administracja gospodarcza część administracji publicznej. Stosując podstawową klasyfikację, w ramach administracji publicznej wyróżnić można dwie węższe grupy – **administrację państwową** oraz **administrację samorządową**. W konsekwencji, poza **państwową administracją gospodarczą**, w ramach **publicznej administracji gospodarczej** występuje także **gospodarcza administracja samorządowa**, przy czym w ramach samorządu wyróżnia się samorząd terytorialny oraz samorządy specjalne (zawodowy i gospodarczy).

Główną składową **administracji państwowej** jest **administracja rządowa**, którą kieruje Prezes Rady Ministrów. Do najważniejszych składowych administracji rządowej zalicza się: organy naczelne, organy centralne, niezależne organy regulacyjne, agencje rządowe i inne państwowe osoby prawne oraz elementy terenowej administracji rządowej. Na marginesie trzeba dodać, że pojęcie administracji rządowej nie wyczerpuje pojęcia administracji państwowej, występują bowiem organy administracji państwowej, które nie należą do administracji rządowej (np. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji, notabene realizująca zadania z zakresu gospodarki w zakresie koncesjonowania działalności nadawców mediów).

Naczelne organy administracji rządowej pełnią funkcję zwierzchnią wobec innych organów administracji rządowej. Powoływane są bezpośrednio przez Prezydenta albo po uprzednim wyborze przez Sejm. Ich właściwość miejscowa obejmuje terytorium całego kraju. Do naczelnych organów administracji rządowej zaliczyć należy Radę Ministrów wraz ze współtworzącymi ją organami, tj. Prezesem Rady Ministrów oraz ministrami.

Mając na uwadze wykonywanie przez naczelne organy administracji rządowej funkcji w obszarze administracji gospodarczej, szczególne znaczenie należy przypisać działalności Rady Ministrów oraz tych ministrów, którzy realizują zadania z zakresu gospodarki określone w ustawie o działach administracji rządowej. Wspomniana ustawa nie definiuje pojęcia „dział administracji rządowej”, a jedynie operuje kategoriami spraw, wyodrębnionych z przedmiotowego punktu widzenia, jednorodnych lub pokrewnych pod względem rzeczowym¹. Konstrukcja ta zakłada, że realizacja zadań publicznych (określonych w poszczególnych działach administracji) w pewnym sensie determinuje strukturę organów administracji rządowej.

W tym świetle podkreślenia wymaga rola, jaką pełni **minister właściwy do spraw gospodarki**. Minister ten wykonuje zadania w tak istotnych obszarach jak m.in.: kształtowanie warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, działania sprzyjające wzrostowi konkurencyjności oraz innowacyjności polskiej gospodarki, polityka przemysłowa czy rozwój przedsiębiorczości². Poza tym sprawuje on nadzór nad Prezesem Urzędu Zamówień Publicznych, Prezesem Głównego Urzędu Miar oraz działalnością Urzędu Patentowego Rzeczypospolitej Polskiej, podlega mu także Urząd Dozoru Technicznego oraz Polska Agencja Kosmiczna³.

¹ J. Zimmermann, Prawo administracyjne, Kraków 2005, s. 151.

² Art. 9 ust. 2 DzAdmRzU.

³ Art. 9 ust. 3 DzAdmRzU.

18 Poza ministrem właściwym ds. gospodarki, wśród organów naczelnej administracji rządowej o kluczowym znaczeniu z punktu widzenia funkcjonowania administracji gospodarczej wymienić należy takich ministrów jak:

- **minister właściwy do spraw aktywów państwowych** – odpowiada za sprawy dotyczące gospodarowania mieniem państwowym, w tym wykonywania praw majątkowych i osobistych przysługujących Skarbowi Państwa, reprezentację Skarbu Państwa, inicjowanie polityki państwa w zakresie wykorzystania mienia państwowego w celu zapewnienia jego racjonalnego i efektywnego wykorzystania, zwiększenia jego wartości oraz realizacji polityki gospodarczej państwa¹,
- **minister właściwy do spraw finansów publicznych** – odpowiada m.in. za sprawy realizacji dochodów i wydatków budżetu państw, jak również ochronę interesów Skarbu Państwa; należy do niego także koordynacja i organizowanie współpracy finansowej, kredytowej i płatniczej z zagranicą, sprawy celne, finansowanie jednostek realizujących zadania objęte budżetem państwa i finansowanie samorządu terytorialnego, gry losowe, zakłady wzajemne i gry na automatach, rachunkowość i rewizja finansowa²,
- **minister właściwy do spraw instytucji finansowych** – odpowiada za sprawy funkcjonowania rynku finansowego, w tym sprawy banków, zakładów ubezpieczeń, funduszy inwestycyjnych i innych instytucji finansowych, inicjowanie polityki rządu dotyczącej rynku papierów wartościowych³,
- **minister właściwy do spraw energii** – odpowiada za sprawy energii, tj.: kształtowanie polityki energetycznej państwa oraz udział w kształtowaniu polityki energetycznej UE, rynki energii, bezpieczeństwo energetyczne kraju w zakresie bezpieczeństwa dostaw energii, infrastrukturę energetyczną z uwzględnieniem zasad racjonalnej gospodarki i potrzeb bezpieczeństwa energetycznego, inicjowanie, koordynowanie i nadzorowanie współpracy międzynarodowej w dziedzinie energii oraz udział w pracach organów UE⁴,
- **minister właściwy do spraw gospodarki surowcami energetycznymi** – odpowiada za kwestie związane z racjonalną gospodarką złożami, a także za sprawy z zakresu surowców energetycznych i paliw, w tym rynków surowców energetycznych i paliw, bezpieczeństwa dostaw surowców energetycznych i paliw oraz rozwój i wykorzystanie energii jądrowej na potrzeby społeczno-gospodarcze, inicjowanie, koordynowanie i nadzorowanie współpracy międzynarodowej w dziedzinie surowców energetycznych, paliw oraz rozwoju i wykorzystania energii jądrowej i gospodarkę wodorową⁵;
- **minister właściwy do spraw klimatu** – właściwy m.in. w zakresie kształtowania i wdrażania polityki klimatycznej, rozwoju i wykorzystania odnawialnych źródeł energii, w tym rozwoju energetyki prosumenckiej i rozproszonej⁶.

19 Niestety w praktyce nie zawsze ustawodawca spełnia postulat, by dział obejmował zagadnienia jednorodne czy pokrewne. **Najlepszym negatywnym przykładem jest rozdzielanie energii od surowców energetycznych**, w wyniku czego rozdzielono także zagadnienia bezpieczeństwa energetycznego (na to, które dotyczy energii, i to, które dotyczy surowców energetycznych oraz paliw) czy współpracę międzynarodową i unijną w zakresie energii (na tę, która dotyczy energii, i tę, która dotyczy surowców energetycznych i paliw).

¹ Art. 9b DzAdmRzU.

² Art. 8 DzAdmRzU.

³ Art. 12 DzAdmRzU.

⁴ Art. 7a DzAdmRzU.

⁵ Art. 11a DzAdmRzU.

⁶ Art. 13a DzAdmRzU.

Przy okazji sprawy odnawialnych źródeł energii przypisano do działów energia, klimat i gospodarka, a sprawy energii jądrowej do działu gospodarka surowcami energetycznymi. Zaiste trudno o bardziej chaotyczne unormowanie.

Zadania naczelných organów administracji rządowej w obszarze administracji gospodarczej ogniskują się przede wszystkim na realizacji funkcji planowania gospodarczego oraz wspierania gospodarki, choć oczywiście pełen zakres zadań wykracza daleko poza zakres tych dwóch funkcji. 20

Sposób wykonywania zadań w obszarze administracji gospodarczej przez naczelne organy administracji rządowej zasadniczo powinien być zgodny z warunkami określonymi w ustawie o działach administracji rządowej. Minister kierujący danym działem administracji rządowej jest zatem zobowiązany do inicjowania i opracowywania polityki Rady Ministrów w stosunku do działu, którym kieruje, a także przedkładania w tym zakresie inicjatyw, projektów założeń projektów ustaw i projektów aktów normatywnych na posiedzenia Rady Ministrów. Wykonując politykę Rady Ministrów, minister koordynuje ją i wykonuje poprzez organy, urzędy i jednostki organizacyjne, które jemu podlegają lub są przez niego nadzorowane¹. 21

Należy podkreślić, że ustawa o działach administracji rządowej jest aktem daleko niewyczerpującym, gdy chodzi o ustalenie zakresu i sposobu działania ministra. W tym celu konieczne jest odwołanie się do szczegółowych przepisów, zawartych głównie w ustawach odrębnych. Przykładem aktu prawnego wyznaczającego organowi dodatkowe, istotne zadanie w obszarze administracji gospodarczej, wykraczające poza zakres ustawy o działach administracji rządowej, jest np. ustawa z 13.4.2022 r. o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego². Ustawa ta określa m.in., że minister właściwy do spraw wewnętrznych jest organem wydającym decyzje w sprawach wpisu na listę osób i podmiotów, wobec których są stosowane środki w postaci sankcji gospodarczych, nakładane w związku z agresją Rosji na Ukrainę³. Wspomniany proces wykraczania poza granice ustawy o działach administracji rządowej widoczny jest również na tle istotnego zwiększenia kompetencji ministra właściwego do spraw zdrowia podczas obowiązywania stanu zagrożenia epidemicznego lub stanu epidemii, także w zakresie zadań przypisywanych administracji gospodarczej. Trzeba zauważyć, że ustawa z 2.3.2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych⁴ wyposażała ministra właściwego do spraw zdrowia m.in. w kompetencje do wydawania poleceń obowiązujących określonych adresatów. 22

Centralne organy administracji rządowej to organy, których właściwość miejscowa obejmuje całe terytorium państwa, ale które nie wchodzi w skład Rady Ministrów. W ramach struktury administracji publicznej organy centralne podporządkowane są organom naczelnym. Organy centralne najczęściej powoływane są w drodze ustawy, a piastunów tychże organów z reguły nominuje Prezes Rady Ministrów. Zasadniczo zadania i kompetencje centralnych organów administracji rządowej nie są ujmowane w określonym dziale administracji rządowej, a w ustawach odrębnych. Są to zatem liczne organy wyspecjali- 23

¹ Art. 34 ust. 1 DzAdmRzU

² T.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 507.

³ Art. 3 ust. 1 ustawy o szczególnych rozwiązaniach w zakresie przeciwdziałania wspieraniu agresji na Ukrainę oraz służących ochronie bezpieczeństwa narodowego.

⁴ T.j. Dz. U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.

zowane kompetencyjnie, których zakres działań ustawowo ograniczony jest do konkretnej dziedziny, w której te organy działają.

Przykładem centralnego organu administracji rządowej w obszarze administracji gospodarczej jest Główny Inspektor Nadzoru Farmaceutycznego, do którego zadań należy m.in. wydawanie zezwolenia na wytwarzanie lub import produktu leczniczego¹, prowadzenie Rejestru Wytwórców i Importerów Produktów Leczniczych². Innym przykładem jest Prezes Wyższego Urzędu Górniczego, który m.in. posiada kompetencje do nakładania kar pieniężnych na przedsiębiorców, którzy nie dopełniają ciążącego na nich obowiązku w zakresie rozpoznawania zagrożeń związanych z ruchem zakładu górniczego i podejmowania środków zmierzających do zapobiegania i usuwania tych zagrożeń³, wydawanie opinii w postępowaniach o wydanie koncesji na poszukiwanie i rozpoznawanie złóż węglowodorów⁴. Centralnym organem administracji rządowej jest także Prezes Urzędu Zamówień Publicznych, który w ramach swoich kompetencji zajmuje się chociażby kontrolą procesu udzielania zamówień w zakresie przewidzianym ustawą prawo zamówień publicznych czy dokonywaniem rozstrzygnięć w indywidualnych sprawach przewidzianych ustawą prawo zamówień publicznych.

- 24 Szczególnym rodzajem centralnych organów administracji rządowej są tzw. **niezależne organy regulacyjne**. Jak wskazuje sama nazwa, przedmiotem ich działalności jest przede wszystkim wykonywanie funkcji regulacyjnej w niektórych sektorach gospodarki. Chodzi tutaj o oddziaływanie na te sektory gospodarki, które w nieodległym czasie objęte były monopolem państwowym. Zaliczają się do nich przede wszystkim sektory infrastrukturalne, takie jak energetyka, transport lotniczy i kolejowy czy komunikacja elektroniczna. Postępująca prywatyzacja i liberalizacja tych sektorów, a przede wszystkim tworzenie jednolitego rynku europejskiego stanowią przesłanki wymuszające na poszczególnych państwach ustanawianie organów gwarantujących skuteczne środki określające zasady funkcjonowania rynków regulowanych. Cechą charakterystyczną organów regulacyjnych jest ich względna niezależność. Oznacza ona samodzielność tych organów w zakresie stosowania norm prawa publicznego. Wpływ organów nadzorujących (ministrów) należy uznać za ograniczony, sprowadzający się przede wszystkim do wyboru piastuna organu. W pozostałym zakresie co do zasady organy zwierzchnie nie mogą ingerować w stosowanie instrumentów regulacyjnych przez niezależne organy regulacyjne, co zapewnić ma bezstronne i obiektywne oddziaływanie tych organów na szczególnie ważnych dla funkcjonowania państwa rynkach. Warto dodać, że istnienie organów regulacyjnych często wynika z prawodawstwa unijnego.

Do niezależnych organów regulacyjnych zaliczyć należy m.in. Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego, Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Rejestracji Produktów Leczniczych, Wyrobów Medycznych i Produktów Biobójczych czy Komisję Nadzoru Finansowego. Pierwszy z wymienionych organów posiada m.in. kompetencje w zakresie zatwierdzania taryf na sprzedaż gazu do gospodarstw domowych⁵. Z kolei Prezes Urzędu Transportu Kolejowego wydaje m.in. zezwolenia na wprowadzenie pojazdu kolejowego do obrotu oraz na korzystanie z infrastruktury kolejowej⁶. Wreszcie Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej uprawniony

¹ Art. 38 ust. 2 ustawy z 6.9.2001 r. – Prawo farmaceutyczne (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 686).

² Art. 41a PrFarm.

³ Art. 175 ust. 1 pkt 1 PrGeolGórn.

⁴ Art. 23 ust. 1 pkt 1a PrGeolGórn.

⁵ Art. 47 ust. 1a w zw. z art. 62b ust. 1 PrEnerg.

⁶ Art. 13 ust. 2 TrKolU.

jest do składania sprzeciwu wobec cennika pocztowych usług powszechnych¹. W obszarze kompetencji czwartego z organów znajduje się m.in. dopuszczanie do obrotu produktów leczniczych² czy wykonywanie nadzoru nad bezpieczeństwem stosowania produktów leczniczych i produktów leczniczych weterynaryjnych³. Z kolei Komisja Nadzoru Finansowego odpowiedzialna jest za nadzór nad sektorem bankowym, rynkiem kapitałowym, ubezpieczeniowym, emerytalnym, nadzór nad instytucjami płatniczymi i biurami usług płatniczych, instytucjami pieniądza elektronicznego oraz nad sektorem kas spółdzielczych⁴. Wśród organów regulacyjnych wyróżnić należy również Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, który będąc odpowiedzialny za kształtowanie oraz realizację polityki ochrony konkurencji i konsumentów w Polsce, realizuje szereg zadań wpisujących się w obszar administracji gospodarczej. Spośród nich warto wskazać między innymi na tak doniosłe kwestie jak wydawanie decyzji o uznaniu praktyki za ograniczającą konkurencję⁵, udzielanie zgody na dokonanie koncentracji między przedsiębiorcami⁶ czy wydawanie decyzji o uznaniu praktyki za naruszającą zbiorowe interesy konsumentów i nakazującej zaniechanie jej stosowania⁷.

Wykonywanie zadań administracji gospodarczej w ramach jednostek terenowych państwa zasadniczo opiera się na szczeblu wojewódzkim, stąd właściwe jest tutaj określenie **terenowe organy administracji rządowej**. Podstawą normatywną do ustalenia tej grupy organów jest ustawa o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. Przewiduje ona, że zadania administracji rządowej w województwie wykonują: wojewoda, organy rządowej administracji zespolonej w województwie (w tym kierownicy zespolonych służb, inspekcji i straży), organy niezespolonej administracji rządowej, jednostki samorządu terytorialnego i ich związki (o ile wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw lub z zawartego porozumienia), starosta oraz inne podmioty (jeżeli wykonywanie przez nie zadań administracji rządowej wynika z odrębnych ustaw)⁸.

Najważniejszym organem administracji rządowej w terenie jest **wojewoda**. Pełni on m.in. funkcję przedstawiciela Rady Ministrów w województwie, jest także organem i zwierzchnikiem rządowej administracji zespolonej w województwie.

Z punktu widzenia realizacji zadań administracji gospodarczej warto zaznaczyć, że wojewoda obowiązany jest zapewnić gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Ważne kompetencje tego organu wynikają również z ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Wśród nich wskazać trzeba, że wojewoda reprezentuje Skarb Państwa w odniesieniu do spadków przypadających Skarbowi Państwa, przejmuje inne niż środki finansowe mienie pozostałe po przedsiębiorstwie państwowym wykreślonym z rejestru przedsiębiorców lub gospodaruje tym mieniem, a także przyjmuje na rzecz Skarbu Państwa darowizny mienia czy też wykonuje uprawnienia przysługujące Skarbowi Państwa wobec innego niż środki finansowe

¹ Art. 57 ust. 1 ustawy z 23.11.2012 r. – Prawo pocztowe (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1640 ze zm.).

² Art. 3 ust. 3 PrFarm.

³ Art. 36b PrFarm.

⁴ Art. 3 ust. 4 w zw. z art. 1 ust. 2 ustawy z 21.7.2006 r. o nadzorze nad rynkiem finansowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 135).

⁵ Art. 10 ust. 1 ustawy z 16.2.2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 1616).

⁶ Art. 18 OKiKU.

⁷ Art. 26 ust. 1 OKiKU.

⁸ Art. 2 ustawy z 23.1.2009 r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 190).

mienia m.in. pozostałego po zlikwidowanych państwowych jednostkach organizacyjnych lub spółkach z udziałem Skarbu Państwa czy przejętego przez Skarb Państwa z innych tytułów¹. Ponadto wojewoda kontroluje pod względem legalności, gospodarności i rzetelności wykonywanie przez organy samorządu terytorialnego zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej². Jednym z organów terenowej administracji gospodarczej jest Wojewódzki Inspektor Farmaceutyczny, do kompetencji którego należy wydawanie zezwolenia na prowadzenie apteki ogólnodostępnej³. Z kolei Regionalny Dyrektor Ochrony Środowiska odpowiada za nakładanie na podmiot obowiązku przeprowadzenia oceny oddziaływania danego przedsięwzięcia na środowisko⁴.

27 W ramach wykonywania zadań administracji publicznej coraz ważniejszą rolę odgrywiają organy administracji pośredniej, w tym **organy pośredniej administracji gospodarczej**. Podmioty zaliczane do administracji pośredniej zazwyczaj cechują się daleko idącą samodzielnością, często posiadają odrębną od państwa osobowość prawną, zwykle są zdecentralizowane i znajdują się poza formalną strukturą administracji publicznej, funkcjonując niekiedy w formach organizacyjno-prawnych charakterystycznych dla prawa prywatnego. Jak podkreśla się w doktrynie, wykraczanie poza tradycyjne rozwiązania strukturalne administracji jest zjawiskiem naturalnym, wynikającym ze zmian ustrojowych, europeizacji prawa administracyjnego i rozwoju gospodarczego⁵. Głównym celem tego procesu jest odciążenie podmiotów administracji bezpośredniej oraz wykorzystanie mniej sformalizowanych, a często bardziej fachowych i dogodnych struktur organizacyjnych do realizacji zadań państwa w obszarze gospodarki. Wyróżnić tutaj można dwa zasadnicze modele organizacyjne, tj. państwowe osoby prawne oraz jednostki organizacyjne prawa prywatnego (najczęściej – spółki kapitałowe).

28 Podstawową formą organizacyjno-prawną administracji pośredniej w obszarze gospodarki są tzw. **państwowe osoby prawne** zdefiniowane obecnie w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Zadania administracji pośredniej mogą być także realizowane przez spółki handlowe oraz – rzadziej – przez fundacje utworzone przez organy administracji państwowej (zazwyczaj reprezentujące Skarb Państwa). Czasem kwalifikuje się je odpowiednio jako spółki prawa publicznego oraz fundacje prawa publicznego. W konsekwencji „spółki prawa publicznego” miałyby się odróżniać od „spółek prawa prywatnego” tym, że prawo administracyjne nadaje im status podmiotów administrujących, wykonujących administracyjne zadania zlecone⁶. Ten pogląd wydaje się nieco tracić na aktualności wobec treści przepisów ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Wszystkie spółki handlowe, nawet jeśli doktryna określa niektóre z nich mianem podmiotów administrujących, na gruncie normatywnym są podmiotami prawa prywatnego. Eliminacja odrębnego od powszechnego (prywatnoprawnego), publicznoprawnego reżimu spółek handlowych to intencja ustawodawcy jasno wyrażona w ustawie o zasadach zarządzania mieniem państwowym. Już w art. 3 ust. 4 *ZasZarzMieniemPU* wyraźnie wskazano, że do

¹ Art. 35 ust. 1 *ZasZarzMieniemPU*

² Art. 3 ust. 2 *AdmRządWojewU*.

³ Art. 99 ust. 2 *PrFarm*.

⁴ Art. 63 ust. 1 ustawy z 3.10.2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. *Dz.U. z 2023 r. poz. 1094 ze zm.*).

⁵ *J. Zimmermann*, *Prawo administracyjne*, s. 128.

⁶ Tamże, s. 130–131.

spółek handlowych nie stosuje się tych jej przepisów, które dotyczą państwowych osób prawnych (z dwoma wyjątkami wyraźnie wskazanymi w tym przepisie). Dotyczy to także spółek będących państwowymi osobami prawnymi w rozumieniu tej ustawy, o których mowa w jej art. 3 ust. 3 pkt 2.

Ustawodawca polski od początku transformacji ustrojowej rozpoczętej w latach 90. ubiegłego wieku tworzy rozwiązania chaotyczne. Przykładowo realizację niektórych zadań publicznych zorganizował w formule organizacyjno-prawnej spółek handlowych, wychodząc z założenia, że są to podmioty z natury swej bardziej efektywne aniżeli instytucje prawa publicznego. Założenie to nie okazało się prawidłowe, spowodowało także wiele negatywnych konsekwencji dla spójności systemu prawa i bezpieczeństwa obrotu gospodarczego. Chaos ten pogłębił przez prywatyzowanie niektórych spółek realizujących zadania publiczne (jak np. spółki szeroko rozumianego sektora energetycznego w ramach programu „Akcjonariat Obywatelski”)¹. Należy wyrazić przekonanie, że zadania publiczne powinny być realizowane przez struktury organizacyjno-prawne swoiste dla prawa publicznego. Państwo posiada nieograniczoną możliwość kreowania form organizacyjno-prawnych właściwych dla wykonywania jego zadań, wobec powyższego – korzystanie z form przeznaczonych dla obrotu powszechnego (spółek handlowych) jest nieuzasadnione, szczególnie gdy towarzyszy mu budowanie „równoległego” reżimu prawnego (tutaj: dla spółek z udziałem Skarbu Państwa). Ta negatywna tendencja została częściowo odwrócona w roku 2016 na mocy ustawy o zasadach zarządzania mieniem państwowym poprzez zniesienie tego „równoległego” reżimu prawnego, natomiast ze względu na skutki ekonomiczne niemożliwe było wyeliminowanie sytuacji, w której spółki handlowe (nawet te notowane na giełdzie papierów wartościowych) realizują zadania publiczne. W celu rozwiązania przynajmniej niektórych problemów, obowiązująca obecnie ustawa o zasadach zarządzania mieniem państwowym wyróżniła kategorię **spółek realizujących misję publiczną** (zob. rozdział VIII).

Jak wskazano na wstępie tego podrozdziału, zadania wpisujące się w zakres administracji gospodarczej niewątpliwie są wykonywane także przez samorząd terytorialny, co stanowi przejaw decentralizacji władzy publicznej, a podstawą do wykonywania tego typu kompetencji jest art. 16 ust. 2 Konstytucji RP, wskazujący, że samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, a przysługującą mu w ramach ustaw istotną część zadań publicznych wykonuje w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność. Chodzi tutaj o zadania z zakresu administracji gospodarczej wynikające z ustrojowych ustaw samorządowych² oraz z zakresu gospodarki komunalnej, której celem jest bieżące i nieprze-

¹ Zob.: https://pl.wikipedia.org/wiki/Akcjonariat_Obywatelski (dostęp: 30.8.2024 r.).

² Wśród zadań gminy z obszaru administracji gospodarczej wskazać należy: sprawy gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej, działalność wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i ciepłą oraz gaz; zob. art. 7 ust. 1 SamGmU. Z kolei na szczeblu powiatowym realizowane są zadania administracji gospodarczej dotyczące m.in. gospodarki wodnej, gospodarki nieruchomościami czy ochrony praw konsumenta, zob.: art. 4 ust. 1 ustawy z 5.6.1998 r. o samorządzie powiatowym (t.j. Dz.U. z 2024 r. poz. 107). Na szczeblu samorządu wojewódzkiego należy zwrócić uwagę m.in. na obligatoryjne opracowanie strategii rozwoju województwa, uwzględniającej również pobudzenie aktywności gospodarczej i podnoszenie poziomu konkurencyjności oraz innowacyjności gospodarki województwa. Poza tym również na szczeblu wojewódzkim prowadzona jest polityka, na którą składa się tworzenie warunków do rozwoju gospodarczego czy racjonalne korzystanie z zasobów przyrody oraz kształtowanie środowiska naturalnego, zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju. Innymi zadaniami realizowanymi przez samorząd