

AGNIESZKA ŻYWICKA

ORCID: 0000-0002-5789-8355

Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach
agnieszka.zywicka@ujk.edu.pl

Funkcja reglamentacyjna państwa w sferze jednolitości miar i wymaganej dokładności pomiarów — tachografów (na przykładzie ustawy z dnia 5 lipca 2018 roku o tachografach)

Abstrakt: Reglamentacja działalności gospodarczej jest jedną z najstarszych funkcji realizowanych przez państwo w gospodarce w wielu jej obszarach. W artykule została podjęta analiza tej funkcji na przykładzie instrumentów prawnych stosowanych przez administrację miar na gruncie ustawy z dnia 5 lipca 2018 roku o tachografach. Udowodniana jest teza, że działania podejmowane przez organy administracji miar w sferze zapewnienia jednolitości i dokładności pomiarów (tachografów) są wyrazem współczesnej funkcji reglamentacyjnej państwa w gospodarce.

Słowa kluczowe: reglamentacja działalności gospodarczej, administracja miar, dokładność i jednolitość pomiarów, tachografy.

Wstęp

Ingerencja państwa w gospodarkę odbywa się na podstawie prawa i w jego granicach oraz następuje przez podejmowanie właściwych działań prawnych organów administracji gospodarczej¹ w interesie publicznym. Z tego powodu w na-

¹ Por. K. Kiczka, *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006, s. 55; M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 68–75; W. Małecki, *O właściwej i niewłaściwej*

uce publicznego prawa gospodarczego funkcje państwa w gospodarce są często utożsamiane z funkcjami administracji gospodarczej². Problematyka ta jest przedmiotem zainteresowania wielu przedstawicieli doktryny, którzy analizują odrębne obszary prawa publicznego odnoszącego się do gospodarki przez pryzmat funkcji, wśród których wymieniają funkcję reglamentacji gospodarczej.

Funkcja reglamentacyjna jest również jednym z obszarów predylekcji Szanownego Jubilata, który poświęcił temu zagadnieniu wiele publikacji, w tym znakomitą monografię *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*³. Idąc zatem w ślad za zainteresowaniami Jubilata, autorka niniejszego artykułu podejmuje się poczynienia kilku refleksji dotyczących funkcji reglamentacyjnej państwa w obszarze metrologii prawnej — tachografów — i dokonuje analizy instrumentów prawnych stosowanych przez administrację miar w tej sferze.

Autorka dowodzi, że aktywność państwa (administracji miar) w sferze metrologii prawnej jest wyrazem współczesnej funkcji reglamentacyjnej państwa w gospodarce, zaś dynamika stosunków społeczno-gospodarczych i rozwój technologiczny, których rezultatem jest wprowadzanie i stosowanie nowych urządzeń i technologii, powoduje ciągły wzrost jej znaczenia. Prawidłowe pomiary warunkują bowiem niezakłócony przebieg procesów gospodarczych w sektorach infrastrukturalnych i przemyśle, co oznacza, że zapewnienie jednolitości miar i wymaganej dokładności pomiarów wielkości fizycznych ciągle jest aktualną funkcją państwa. Postawiona teza zostanie udowodniona na przykładzie rozwiązań zawartych w ustawie z dnia 5 lipca 2018 roku o tachografach⁴.

1. Funkcja reglamentacyjna — uwagi ogólne

Mimo że w doktrynie prawa administracyjnego pojęcie „reglamentacja” nie jest ujmowane jednolicie do opisanie różnych działań państwa⁵, to właśnie funkcja reglamentacyjna (obok policyjnej i regulacyjnej) jest najczęściej wymieniana jako jedna z podstawowych funkcji administracji publicznej w sferze gospodarczej⁶. Warto jednak podkreślić za Kazimierzem Strzyczkowskim, że wyodrębnie-

reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej, „Prawo” 329. *Państwo a przedsiębiorca. Aktualne wyzwania*, red. A. Borkowski, W. Maćkei, 2019, s. 193–196.

² K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 149.

³ T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.

⁴ Tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 900.

⁵ Na ten temat szerzej zob. B. Popowska, *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej...*, s. 72.

⁶ Por. K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] *Prawo gospodarcze. Aspekty publicznoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020, s. 204–205.

nie określonej funkcji jest efektem uogólnień dokonanych na gruncie obowiązujących przepisów, które wskazują zróżnicowanie założeń, celów, podmiotów, przedmiotu, środków i instrumentów prawnych oraz trybu wykonywania ingerencji państwa w sferę gospodarki. Zdaniem tego autora reglamentacja działalności gospodarczej stanowi obecnie, obok policji gospodarczej, jedną z podstawowych funkcji wykonywanych przez organy państwa, pozwalające zagwarantować łagodzenie negatywnych skutków samoistnego oddziaływania w gospodarce praw rynkowych⁷.

Tadeusz Kocowski jako reglamentację gospodarczą definiuje taką sferę restrykcyjnej działalności organów państwa, której celami są prewencja i ochrona interesów gospodarczych pewnych zbiorowości (interes publiczny) w przeciwstawieniu do indywidualnych interesów podmiotów gospodarujących (przedsiębiorców)⁸. Reglamentacja oznacza objęcie regulacją publicznoprawną określonych dziedzin życia społecznego⁹ — w analizowanym przypadku: działalności gospodarczej unormowanej w ustawie o tachografach. Zakres ograniczeń wprowadzanych w ramach funkcji reglamentacyjnej jest niestały i zmienny, co wynika przede wszystkim ze zmienności sytuacji gospodarczej. Kocowski zauważa, że liczba wprowadzanych ograniczeń reglamentacyjnych jest uzależniona od aktualnej sytuacji gospodarczej z jednej strony, a z drugiej — od ustalonych celów społecznych, jakie państwo w danej chwili chce realizować, a których realizacja wymaga ingerencji w gospodarkę¹⁰. Na gruncie niniejszego opracowania do takich interesów zalicza się dokładność pomiarów dokonywanych za pomocą tachografów stosowanych w pojazdach.

W piśmiennictwie trafnie podnosi się, że dodatkowym stymulatorem funkcji reglamentacyjnej i implementowania związanych z tym rozwiązań jest porządek prawny Unii Europejskiej¹¹. Taka sytuacja zachodzi również na gruncie ustawy o tachografach, której wprowadzenie służyło dostosowaniu polskiego prawa do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 165/2014 z dnia 4 lutego 2014 roku w sprawie tachografów stosowanych w transporcie drogowym i uchylającego rozporządzenie Rady (EWG) nr 3821/85 w sprawie urządzeń rejestrujących stosowanych w transporcie drogowym oraz zmieniającego rozporzą-

⁷ K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 144–150.

⁸ T. Kocowski, *Reglamentacja...*, s. 11.

⁹ Por. T. Kocowski, [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. A. Borkowski *et al.*, Wrocław 2009, s. 490–491; T. Długosz *et al.*, *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 710–712; K. Jaroszyński, *op. cit.*, s. 205–206.

¹⁰ T. Kocowski, *Ograniczenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne — reglamentacyjna funkcja państwa na przykładzie ustawy z 21 sierpnia 1997 r.*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej...*, s. 130.

¹¹ T. Długosz *et al.*, *op. cit.*, s. 719.

dzenie (WE) nr 561/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie harmonizacji niektórych przepisów socjalnych odnoszących się do transportu drogowego¹².

Dla klarowności dalszych rozważań celowe jest jeszcze przypomnienie, że reglamentacja ujmowana jest w piśmiennictwie szeroko i wąsko. *Sensu largo* reglamentacja oznacza ograniczanie swobody działalności gospodarczej poprzez wprowadzanie ograniczeń prawnych podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Jej przejawem jest system obowiązków i ograniczeń dotyczących działalności gospodarczej jako następstwo realizacji preferowanego celu publicznego¹³. *Sensu stricto* reglamentacja oznacza natomiast proces uzyskiwania przez przedsiębiorców koncesji, zezwoleń, licencji i zgód¹⁴. Aby zachować zwięzłość tekstu, autorka zdecydowała się na skoncentrowanie rozważań wyłącznie na drugim z prezentowanych znaczeń, nie zapominając przy tym o wielu innych ograniczeniach dotyczących aktywności gospodarczej związanej ze stosowaniem tachografów (*sensu largo*), które zostaną omówione w innym opracowaniu.

2. Interes publiczny chroniony ustawą o tachografach. Funkcja reglamentacyjna czy policyjna?

W literaturze przyjmuje się, że celem współczesnej działalności reglamentacyjnej organów państwa jest kształtowanie działalności gospodarczej z zamiarem wywołania określonych skutków, uznanych przez organy państwa za pożądane z punktu widzenia interesu publicznego, determinowanego przez inne cele niż ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego, chociaż pośrednio może ona implikować taki rezultat. Jako wyznaczniki interesu publicznego wskazuje się określone interesy i dobra podlegające ochronie ze społecznego punktu widzenia, takie jak: naturalne zasoby kraju, środowisko naturalne, efektywność rozwoju struktur gospodarczych, sprawiedliwość społeczna, rynek i wolność gospodarcza, wolna i uczciwa konkurencja¹⁵. Bezpieczeństwo i porządek publiczny są natomiast uznawane w piśmiennictwie za interesy podlegające ochronie w ramach funkcji policyjnej¹⁶. Zarazem jednak wielokrotnie wskazuje się na związek funkcji reglamentacyjnej i policyjnej, podkreślając, że reglamentacja, podobnie jak policja czy regulacja, polega na ustanawianiu przez organy państwa warunków, wzorców za-

¹² Dz.Urz. UE L 60 z 28.02.2014 r., s. 1.

¹³ Por. T. Długosz *et al.*, *op. cit.*, s. 680.

¹⁴ M. Waligórski, *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001, s. 378; T. Kocowski, *Ograniczenia...*, s. 133.

¹⁵ Tak T. Kocowski, [w:] *System...*, s. 685; oraz *Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2019, s. 249.

¹⁶ Por. T. Kocowski, *Ograniczenia...*, s. 127–128.

chowań w formie nakazów i zakazów zawartych w aktach generalnych czy indywidualnych. Rozróżnienie między policją a reglamentacją nie jest do końca pełne, ponieważ obu funkcjom można częściowo przypisać podobny cel i środki¹⁷.

Nowe zjawiska zachodzące w gospodarce i związana z tym konieczność ochrony interesów publicznych powoduje, że granica ta coraz bardziej się zaciera. W nowszych publikacjach widoczna jest zatem ewolucja tych poglądów, co wynika z dynamiki stosunków społeczno-gospodarczych i konieczności wprowadzania kolejnych regulacji dostosowanych do nowych, zmienionych realiów rynku. Kocowski zauważa, że

w coraz większej liczbie przypadków w aktach normatywnych mamy do czynienia z wprowadzaniem rozwiązań upoważniających organy administracji publicznej do podejmowania działań ograniczających swobodę podmiotów prowadzących działalność gospodarczą w interesie publicznym celem nie tylko i wyłącznie ochrony rozumianych szeroko dóbr policyjnych, ale też stanów i interesów podlegających ochronie z punktu widzenia reglamentacji. W regulacjach prawnych dotyczących gospodarki coraz częściej znajdujemy konieczność ochrony stanu określonego mianem bezpieczeństwa w powiązaniu semantycznym, wcześniej niewystępującym, co wskazuje na zjawisko swoistej ekspansji pojęcia bezpieczeństwa w tych regulacjach¹⁸.

Bezpieczeństwo i porządek publiczny to aktualnie dobra chronione w ramach funkcji reglamentacyjnej.

Wskazany proces występuje w ustawie o tachografach, której głównymi celami są ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego w zakresie transportu drogowego, zapewnienie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego oraz ochrona obywateli i interesów przedsiębiorców (funkcja policyjna), a kolejnym zapewnienie odpowiedniego poziomu i rzetelności usług realizowanych przez przedsiębiorców prowadzących warsztaty instalacji, sprawdzanie, przeglądy i naprawę urządzeń rejestrujących w pojazdach (funkcja reglamentacyjna). W ramach interesu publicznego przede wszystkim chronione są interesy państwa, a następnie interesy podmiotów zbiorowych, to jest określonych grup społecznych odbiorców usług, klientów, konsumentów. W odniesieniu do funkcji reglamentacyjnej realizowanej przez administrację miar na gruncie ustawy o tachografach można wymienić kolejno: podmioty prowadzące działalność objętą reglamentacją, przedsiębiorców transportowych realizujących przewozy pojazdami, w których instalowane są tachografy, oraz uczestników ruchu drogowego. Tym samym bezpieczeństwo i porządek publiczny będą wartościami chronionymi w ramach funkcji reglamentacyjnej na skutek funkcji policyjnej.

Wprowadzenie zezwolenia na prowadzenie działalności w zakresie instalacji, sprawdzania, przeglądów i napraw tachografów bezpośrednio wpływa na funkcjonowanie branży transportowej, a konkretnie na transport drogowy wykonywany pojazdami, w których wymagany jest obowiązek stosowania tachografów.

¹⁷ *Ibidem*, s. 128.

¹⁸ Por. T. Długosz *et al.*, *op. cit.*, s. 730; Ł. Kamiński, *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10, s. 49 n.

Bolesław Kurzępa stwierdza, że transport drogowy towarów i osób jest istotnym elementem działalności gospodarczej w naszym kraju, czego najlepszym potwierdzeniem jest to, że Polska dysponuje największą flotą pojazdów ciężarowych w Unii Europejskiej (około 1 miliona zarejestrowanych pojazdów tego rodzaju). Rozwijające nadmierną prędkość pojazdy ciężarowe czy autobusy stwarzają tymczasem poważne niebezpieczeństwo dla innych użytkowników dróg. Z tego powodu od wielu lat szczególną uwagę zwraca się na przestrzeganie norm prawnych nie tylko w sferze bezpieczeństwa ruchu drogowego, ale także w zakresie obowiązków lub warunków przewozu towarów i osób.

Współczesne ciężarówki i autobusy to skomplikowane urządzenia zapewniające sprawne i bezpieczne poruszanie się po drogach oraz odpowiednie warunki przewozu osób i towarów. Aby jednak stan taki uzyskać, niezbędna jest ciągła kontrola wszystkich podzespołów i usuwanie powstałych — nawet najmniejszych — usterek. Człowiek nie zawsze jest jednak w stanie je dostrzec i wykryć, z pomocą przychodzi mu zatem różnego rodzaju urządzenia kontrolne zainstalowane w pojeździe. Do najważniejszych zalicza się tachograf. Zasady produkcji, instalacji i użytkowania tachografu zostały unormowane w prawie UE, dlatego polski ustawodawca nie sformułował definicji tachografu; znajdujemy ją w rozporządzeniu (UE) nr 165/2014. Zgodnie z tym aktem prawnym tachograf to przyrząd pomiarowy przeznaczony do instalowania w pojazdach w celu automatycznego lub półautomatycznego wyświetlania, rejestrowania, drukowania, przechowywania i wysyłania szczegółowych danych dotyczących ruchu, w tym prędkości takich pojazdów, i o pewnych okresach aktywności osób kierujących tymi pojazdami¹⁹. Aby tego typu urządzenie działało bez zakłóceń, potrzebne jest zastosowanie rozmaitych wymogów i zabezpieczeń, również wymogów prawnych. Te ostatnie zawarte są w przepisach zarówno krajowych, jak i unijnych²⁰. Z uwagi na to, że urządzenie to należy do przyrządów pomiarowych, kompetencje w tym zakresie sprawuje administracja miar, do której ustawowych obowiązków należy zapewnienie jednolitości miar i wymaganej dokładności pomiarów.

3. Ograniczenia reglamentacyjne *sensu stricto* działalności w zakresie instalacji, sprawdzania, przeglądów i napraw tachografów

Wśród prawnych instrumentów realizacji funkcji reglamentacyjnej w jej ścisłym znaczeniu w piśmiennictwie wskazuje się koncesje, zezwolenia oraz wpis do

¹⁹ Definicja z art. 2 ust. 2 lit a rozporządzenia Parlamentu UE i Rady 165/2014 z 4.02.2014 r.

²⁰ B. Kurzępa, *Odpowiedzialność karna za nieprzestrzeganie ustawy o tachografach*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 6.

rejestru działalności regulowanej, które w procesie stosowania prawa przybierają postać aktów administracyjnych — decyzji (koncesje i zezwolenia) oraz czynności formalno-technicznych (wpis do rejestru działalności regulowanej). W tak prezentowanym ujęciu przejawem reglamentacyjnej ingerencji państwa w sferze zapewnienia jednolitości miar i wymaganej dokładności pomiarów zawartych w ustawie o tachografach jest przede wszystkim zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie instalacji, sprawdzania, przeglądów i napraw tachografów (art. 10 ustawy o tachografach). Zważywszy na zwięzłość wywodów, rozważania zostaną ograniczone wyłącznie do specyficznych cech tej decyzji, pomijając wątki proceduralne.

Zezwolenie jest najszerzej rozpowszechnionym aktem reglamentacji i stanowi tak zwany zwykły instrument, z którego korzysta ustawodawca, unormowany w sposób ogólny w art. 42 ustawy z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców²¹. Stanowi ono akt zgody uprawnionego organu administracji publicznej, udzielony przedsiębiorcy zainteresowanemu podjęciem i wykonywaniem, na warunkach uregulowanych przepisami prawa, określonego rodzaju działalności gospodarczej²². Zezwolenie może być traktowane jako warunek podejmowania w sposób legalny określonej działalności gospodarczej bądź jako uchylenie ogólnego zakazu wynikającego z norm zezwalających. Można je też interpretować jako zespół obowiązków wypływających z ustaw, nałożonych na przedsiębiorcę zamierzającego podjąć i prowadzić działalność gospodarczą w konkretnej dziedzinie. Wskazane obowiązki polegają na zrealizowaniu szczególnych warunków określonych prawem, równoległe z obowiązkami o charakterze generalnym, dotyczącymi wszystkich przedsiębiorców²³. O ile art. 42 Prawa przedsiębiorców statuuje zasadę, że zezwolenie jest decyzją związaną, o tyle przepisy odrębne mogą przewidywać w tym zakresie wyjątki. W literaturze podkreśla się, że o związanym charakterze zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej przesądza użyty przez ustawodawcę zwrot „organ zezwalający udziela”, który wskazuje na obowiązek, a nie jedynie na możliwość działania. Oznacza to, iż organ administracji zobligowany do rozstrzygnięcia danej sprawy przy zaistnieniu ustawowo określonych przesłanek nie ma swobody w kształtowaniu treści aktu²⁴. Eugeniusz Ochendowski twierdzi, że akty wydane w zakresie ścisłego związania ustawowego występują, gdy ustawodawca posługuje się zwrotami: organ „wyda”, „ustali”, „nakazuje”²⁵.

²¹ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 162.

²² W. Kubala, *Zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 7, s. 417.

²³ M. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 749.

²⁴ R. Michalska-Badziak, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021, s. 448.

²⁵ E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999, s. 21.

Zdaniem Marcina Miemca nie w każdym przypadku zezwolenie jest jedynie prostym uchyleniem zakazu z formalnego punktu widzenia. Niejednokrotnie organ administracji w jego treści określa bowiem dodatkowe warunki jego wykonywania. Akty te, obok koncesji, zawierają normy indywidualne kształtujące sytuację podmiotów w sposób podobny jak w przypadku norm zawartych w aktach generalnych²⁶. To właśnie dodatkowe warunki formułowane w indywidualnym akcie zezwolenia, adresowane do konkretnego wnioskodawcy, kształtują niepowtarzalną sytuację prawną podmiotu uprawnionego, nadaną w drodze aktu administracyjnego, zarówno w obrocie gospodarczym, jak i w relacji z organem administracji. Opisana sytuacja zachodzi na gruncie ustawy o tachografach.

Zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie instalacji, sprawdzania, przeglądów i napraw tachografów wydawane jest na wniosek przedsiębiorcy lub jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 roku o finansach publicznych²⁷, w zależności od zakresu wnioskowanej przez te podmioty działalności. Treść wniosku i szczegółowe wymogi określają art. 11 i 12 ustawy o tachografach. Wykazanie indywidualnych cech zezwolenia świadczących o jego uznaniowym charakterze w tym konkretnym przypadku, które kształtują sytuację podmiotów w sposób podobny jak w wypadku norm zawartych w aktach generalnych²⁸, wymaga analizy szczegółowych wymagań, które musi spełnić wnioskodawca. Z art. 10 ust. 1 ustawy o tachografach wynika, że Prezes Głównego Urzędu Miar wydaje, w drodze decyzji, zezwolenie na prowadzenie działalności w zakresie instalacji, sprawdzania, przeglądów lub napraw tachografów (dalej: zezwolenie), co mogłoby przemawiać za jej związanym charakterem. Analiza szczegółowych przesłanek, które musi spełnić przedsiębiorca ubiegający się o wydanie zezwolenia, prowadzi do wniosku, że organ ma jednak pewien zakres luzu decyzyjnego, gdy odwołuje się do klauzuli generalnej bezpieczeństwa. W myśl art. 11 ust. 2 pkt. 3 lit. c przedsiębiorca obowiązany jest złożyć oświadczenie, że jego działalność zawodowa nie stanowi potencjalnego zagrożenia dla ogólnego bezpieczeństwa systemu tachografów, zdefiniowanego w przepisach UE. Organ może zatem odmówić wydania zezwolenia, jeżeli w wyniku przeprowadzonego postępowania zostanie stwierdzone, że wnioskodawca prowadzi działalność zawodową, która stanowi potencjalne zagrożenie dla tego bezpieczeństwa (art. 12 ust. 1 pkt 7 w zw. z art. 14 ustawy o tachografach). Zastosowana konstrukcja przemawia za uznaniowym charakterem tej decyzji.

Udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie instalacji, sprawdzania, przeglądów i napraw tachografów zostało rzecz jasna obwarowane spełnieniem przez przedsiębiorcę licznych warunków, które można podzielić na wymogi: formalno-prawne, prawno-techniczne oraz organizacyjno-

²⁶ M. Miemiec, *Materiałne prawo administracyjne*, Warszawa 2013, s. 306.

²⁷ Tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 305.

²⁸ T. Kocowski, *Stanowienie i stosowanie norm prawa administracyjnego w obszarze regulacji działalności gospodarczej*, „Prawo” 253, 1996, s. 115 n.

-prawne. Do pierwszej grupy warunków w świetle art. 12 ust. 1 ustawy o tachografach należy: posiadanie — w zależności od zakresu wniosku — certyfikatu technika warsztatu lub zatrudnianie technika warsztatu odpowiednio w zakresie tachografów analogowych lub w zakresie tachografów cyfrowych; niekaralność za przestępstwa przeciwko działalności instytucji państwowych oraz samorządu terytorialnego, wymiarowi sprawiedliwości, porządkowi publicznemu, ochronie informacji, wiarygodności dokumentów, mieniu, obrotowi gospodarczemu, obrotowi pieniędzmi i papierami wartościowymi lub za przestępstwo skarbowe oraz za przestępstwo przeciwko wiarygodności tachografów określone w art. 50 tej ustawy. Do drugiej grupy warunków należy zakwalifikować: posiadanie urządzeń niezbędnych do wykonywania instalacji, sprawdzania, przeglądów lub napraw, odpowiednio w zakresie tachografów analogowych lub cyfrowych; posiadanie opisu procedur w zakresie wnioskowanej działalności, określających bardzo szczegółowo sposób prowadzenia tej działalności: sposób używania kart warsztatowych i ich zabezpieczania oraz zachowania bezpieczeństwa użytkowania kart warsztatowych; określenie sposobu ewidencjonowania, przechowywania, stosowania oraz zabezpieczania materiałów i wyposażenia używanego do nakładania zabezpieczeń oraz sprawowania kontroli nad tymi materiałami i wyposażeniem; ustalenie sposobu wykonywania instalacji, sprawdzania, przeglądów lub napraw tachografów, zgodnie z zakresem wnioskowanej działalności (w tym metod sprawdzania, stosowania przyrządów pomiarowych i spełniania wymagań określonych dla tych przyrządów, szacowania niepewności pomiarów); opisanie sposobu przechowywania danych pobranych z kart warsztatowych; określenie sposobu pobierania z tachografu cyfrowego zapisanych w nim danych, ich przechowywania i przekazywania, a także organizacji kontroli wewnętrznej oraz uregulowania zakresu uprawnień i odpowiedzialności pracowników.

Szczególnym warunkiem o charakterze organizacyjno-prawnym jest obowiązek zapewnienia bezstronności i niezależności od podmiotów, na rzecz których są świadczone usługi, oraz wykazanie niezachodzenia konfliktu interesów z tymi podmiotami. Z uwagi na konflikt interesów przedsiębiorca wnioskujący o udzielenie zezwolenia nie może prowadzić działalności gospodarczej w zakresie przewozu drogowego pojazdami objętymi obowiązkiem instalacji i użytkowania tachografu oraz nie może być podmiotem zależnym od takiego przedsiębiorcy, osobą uprawnioną do jego reprezentacji, jak również wykonywać na rzecz tego podmiotu czynności, które mogą powodować powstanie konfliktu interesów polegającego na braku bezstronności i niezależności od tego podmiotu.

Niespełnienie któregokolwiek z warunków skutkuje wydaniem decyzji odmownej. Organ odmawia ponadto wydania zezwolenia przedsiębiorcy, który w ciągu czterech lat poprzedzających złożenie wniosku był stroną decyzji o cofnięciu zezwolenia (z wyjątkiem postępowania prowadzonego na wniosek przedsiębiorcy) oraz na którego we wskazanym okresie została nałożona kara pieniężna w związku z naruszeniem przepisów ustawy o tachografach.

Podsumowanie

Przeprowadzone w artykule rozważania objęły wprawdzie jedynie wąski wycinek aktywności administracji miar w analizowanym obszarze, jednak pozwalają na potwierdzenie tezy o aktualności funkcji reglamentacyjnej w gospodarce. Można tutaj sformułować wniosek, że funkcja reglamentacyjna ulega transformacji wywoływanej przez zmiany stosunków gospodarczych i nowe zagrożenia identyfikowane w gospodarce.

Biorąc pod uwagę wartości i dobra chronione w ramach tradycyjnie wyróżnianych funkcji administracji gospodarczej, można zauważyć, że tradycyjny podział na funkcje administracji gospodarczej stopniowo się zaciera. Występuje zjawisko przenikania i uzupełnia się funkcji (zwłaszcza reglamentacyjnej, policyjnej i regulacyjnej). W tym konkretnym przypadku (działalności w zakresie instalacji, sprawdzania, przeglądów i napraw tachografów) celem wprowadzonego ograniczenia swobody działalności gospodarczej w postaci zezwolenia jest ochrona nie tylko interesów przedsiębiorców i konsumentów, ale też bezpieczeństwa i porządku publicznego (bezpieczeństwa drogowego).

Bibliografia

- Długosz T., Horubski K., Kieres L., Kocowski T., *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Jaroszyński K., *Funkcje administracji gospodarczej*, [w:] *Prawo gospodarcze. Aspekty publiczno-prawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2020.
- Kamiński Ł., *Pojęcie bezpieczeństwa w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2013, nr 10.
- Kiczka K., *Funkcje administracji gospodarczej jako przedmiot badań*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.
- Kocowski T., [w:] *Administracyjne prawo gospodarcze*, red. A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, Wrocław 2009.
- Kocowski T., *Ograniczenia działalności gospodarczej osób pełniących funkcje publiczne — reglamentacyjna funkcja państwa na przykładzie ustawy z 21 sierpnia 1997 r.*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji publicznej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kocowski T., *Stanowienie i stosowanie norm prawa administracyjnego w obszarze reglamentacji działalności gospodarczej*, „Prawo” 253, 1996.
- Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996.
- Kubala W., *Zezwolenie na wykonywanie działalności gospodarczej*, „Monitor Prawniczy” 2000, nr 7.

- Kurzepa B., *Odpowiedzialność karna za nieprzestrzeganie ustawy o tachografach*, „Prokuratura i Prawo” 2019, nr 6.
- Leksykon prawa gospodarczego publicznego*, red. A. Powałowski, Warszawa 2019.
- Lewicki M., *Pojęcie sankcji prawnej w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2002, nr 8.
- Małecki W., *O właściwej i niewłaściwej reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej*, „Prawo” 329. *Państwo a przedsiębiorca. Aktualne wyzwania*, red. A. Borkowski, W. Małecki, 2019.
- Michalska-Badziak R., [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, red. M. Stahl, Warszawa 2021.
- Miemiec M., *Materialne prawo administracyjne*, Warszawa 2013.
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 1999.
- Popowska B., *Klasyfikacja funkcji administracji w nauce publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, red. B. Popowska, Poznań 2006.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.
- Waligórski M., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012.
- Waligórski M., *Nowe prawo działalności gospodarczej*, Poznań 2001.

The Role of the State in the Control and Regulation of the Uniformity of Measurements and the Required Measurement Accuracy (Act of 5 July 2018 on the System of Digital Tachographs — Case Study)

Summary

Control and regulation of economic activity by the state is one of its oldest roles concerning several areas of the economy. This article provides an analysis of this state function using the example of legal instruments applied by the administration of measures as to regulation under the Act of 5 July 2018 on the System of Digital Tachographs. The paper defends the thesis that by undertaking regulatory activity aimed at ensuring uniformity and accuracy of (tachograph) measurements, the state performs its function of economic regulation in a contemporary manner.

Keywords: regulation of economic activity, administration of measures, accuracy and uniformity of measurements, tachographs.

