

Od administracji zarządzającej do administracji nadzorczej

Abstrakt

Organy administracji publicznej pomimo zmiany ustroju gospodarczego są w dalszym ciągu aktywne w gospodarce. Nie zarządzają już gospodarką narodową tak jak w gospodarce socjalistycznej. Współcześnie wypełniają one rolę organów sprawujących nadzór właścicielski. Centralne organy rządowe wypełniają działania nadzoru policyjnego, reglamentacyjnego i regulacyjnego. Sprawowanie nadzoru to dziś podstawowe zadanie administracji publicznej w gospodarce.

Słowa kluczowe

administracja publiczna, nadzór, przedsiębiorcy

1. Wstęp

Rola państwa w gospodarce zależy niewątpliwie od obowiązującego ustroju gospodarczego, a stanowi przedmiot rozważań autorów reprezentujących różnorodne dyscypliny nauki. Jeżeli przyjąć, iż podstawowe funkcje państwa w gospodarce mają swe korzenie w początkach państwa liberalnego, to w okresie tym doktryna liberalna, ogarnięta „leseferyzmem” ograniczała ingerencję państwa w gospodarkę do minimum. Z czasem państwo zobligowane zostało do podejmowania działań bardziej radykalnych, a nawet i samo podejmować zaczęło działalność gospodarczą, co określone zostało mianem etatyzmu¹. Ta obecność państwa w gospodarce przejawiała się zarówno w realizacji *imperium*, jak i *dominium*. Państwo, działając jako podmiot prawa publicznego, stosując przymus, korzysta z powierzonego mu imperium. Natomiast państwo, działając w sferze prawa prywatnego, występuje jako właściciel.

Aparatem wykonawczym władzy politycznej stała się administracja publiczna², której działalność ma na celu wykonywanie prawa i jest tym prawem związana. Jako władza wykonawcza wypełnia lukę pozostającą po ustawodawstwie i sądownictwie³. Rzecz precyzując, wskazano, iż „przez administrację publiczną rozumie się zespół działań, czynności przedsięwzięć organizatorskich i wykonawczych prowadzonych na rzecz

¹ E. Taylor, *Historia rozwoju ekonomiki*, t. I, Poznań 1957, s. 206 i n.

² Por. H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998, s. 24.

³ Por. S. Kasznica, *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946, s. 137.

realizacji interesu publicznego przez różne podmioty, organy i instytucje, na podstawie ustawy i w określonych formach prawnych”⁴.

Okres powojenny to czas, w którym w odniesieniu do gospodarki mieliśmy do czynienia z sytuacją zarządzania gospodarką narodową przez administrację państwową. Zarządzana była ona przez te organy, przy zastosowaniu metod i środków administracyjno-prawnych. Administracja organizowała państwowe jednostki prowadzące działalność gospodarczą oraz sterowała ich działalnością⁵. Podstawą dla wyznaczania przez nią zadań państwowym podmiotom gospodarczym były dyrektywne, „racjonalne” akty planistyczne, które w założeniu miały wyeliminować niedogodności wynikające ze spontanicznie działających mechanizmów rynkowych. Plany gospodarcze mające charakter aktów prawodawczych określały całokształt działalności państwa w sferze gospodarki i wytyczały podstawowe cele w rozwoju społeczno-gospodarczym⁶. Ta sytuacja powodowała, iż spora część administracji państwowej koncentrowała się na sprawach gospodarczych, uzyskując miano administracji gospodarczej, tworząc jej swoisty podsystem.

Zamiana ustroju gospodarczego doprowadziła do przemiany administracji państwowej w administrację publiczną. Wynikało to także z reaktywacji samorządu terytorialnego, którego korporacje podjęły sprawowanie administracji publicznej razem z administracją rządową⁷. Sprawy gospodarcze, oczywiście w zupełnie innym wymiarze, co wynikało z przeprowadzonej prywatyzacji państwowych podmiotów gospodarczych i reaktywowaniem wolności działalności gospodarczej, znalazły się także w gestii administracji samorządowej. Rodzi to pytanie o rolę, jaką organy administracji publicznej odgrywają współcześnie w gospodarce wobec dokonanej zmiany roli, jaką odgrywa w niej współcześnie państwo.

2. Państwo w społecznej gospodarce rynkowej

Administracja państwowa w państwie socjalistycznym wykonywała w stosunku do podmiotów gospodarczych zarówno uprawnienia właścicielskie (organizacyjne), jak i zarządcze (sterowanie ich działalnością). Z istniejącą resortową strukturą organizacyjną gospodarki łączyła się funkcja kierownictwa i nadzoru. Pod tym pojęciem, najogólniej rzecz ujmując, określany był system prawnych zależności, ułożonych hierarchicznie

⁴ H. Izdebski, M. Kulesza, *op. cit.*, s. 91.

⁵ Por. Z. Rybicki, *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978, s. 58.

⁶ Na ten temat zobacz: W. Brzeziński, *Podstawy prawne planowania gospodarczego i przestrzennego*, Warszawa 1948; A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1968; T. Rabska, *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990 oraz K. Strzyczkowski, *Podstawowe problemy prawne planowania*, Warszawa 1990.

⁷ Por. Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010, s. 25.

(resortowo, branżowo) jednych podmiotów od drugich. Na ten związek organów administracji gospodarczej z podmiotami gospodarującymi składały się, między innymi takie elementy, jak: kompetencje do tworzenia i reorganizacji podmiotów gospodarujących, obsady w nich stanowisk kierowniczych, ustalanie kierunków i metod ich działania, oraz nadzór nad działalnością jednostek podporządkowanych⁸. Kierowanie gospodarką narodową polegało na bezpośrednim oddziaływaniu na jej podmioty w celu kształtowania ich działalności poprzez wyznaczanie celów i zadań gospodarczych oraz ustalanie środków i metod ich realizacji⁹.

Radykalne zmiany w systemie organizacji i funkcjonowania gospodarki nastąpiły pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku, powodując odejście od modelu uspołecznionej gospodarki nakazowo rozdzielczej, z przedsiębiorstwem państwowym jako podstawowym podmiotem gospodarczym. Modelem, w którym o wszystkim decydowała administracja, a w gospodarce nic nie mogło się zdarzyć bez jej zgody. Dodajmy także, iż prawo regulujące oddziaływanie administracji na gospodarkę w swej zasadniczej części było jej autorstwa, mając charakter pozaustawowych aktów samoistnych¹⁰, przeważnie niepublikowanych, a stworzony tym sposobem system aktów prawnych, nazywany był nie bez przyczyny prawem powielaczowym.

Wdrożony ówczesnie program reform zakładał budowę gospodarki, w której podstawową rolę pełnić będą prywatne podmioty gospodarcze, korzystające ze swobody gospodarowania, a rolę jej regulatora w miejsce „centralnego planifikatora” w znaczącej mierze miał odgrywać rynek¹¹. Znalazło to swe potwierdzenie konstytucyjne. Uchwalona w dnia 2 kwietnia 1997 roku Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej w art. 20 stwierdza jednoznacznie, iż „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej”. Wolność działalności gospodarczej przysługuje wszystkim, przede wszystkim, choć nie wyłącznie, podmiotom prowadzącym tę działalność na podstawie własności prywatnej. Zgodnie z uchwaloną wtedy ustawą „podmioty gospodarcze mogły w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności oraz działań, które nie są przez prawo zabronione”¹².

⁸ Por. A. Chełmoński, *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] T. Rabska (red.), *System prawa administracyjnego*, Wrocław 1980, t. IV, s. 429–430; T. Rabska, *op. cit.*, s. 60 i n.

⁹ L. Bar, *Zagadnienia ogólne*, [w:] L. Bar (red.), *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981, s. 13–14.

¹⁰ Zobacz na ten temat: A. Chełmoński, *Przedsiębiorstwo państwowe...*, *passim*; W. Dawidowicz, *Kierowanie przedsiębiorstwami państwowymi a kodeks postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 1, *passim*.

¹¹ Zobacz Program Gospodarczy. Główne założenia i kierunki, Warszawa, październik 1989 r.

¹² Przepis art. 4 ustawy z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324).

Spoleczna gospodarka rynkowa postrzegana jest jako koncepcja polityczno ustrojowa wywodząca się z określonej idei związanej z kształtowaniem stosunków międzyludzkich w społeczeństwie¹³. W swym prawnogospodarczym wymiarze stanowi konstytucyjnoprawną podstawę dla ingerencyjnej działalności organów władzy publicznej zorientowaną na cele społeczne. Oznacza więc odejście od zasad gospodarki liberalnej, niedopuszczającej korygujących interwencji państwa w mechanizmy rynkowe¹⁴. Nie zdecydowano się więc na radykalną zmianę z gospodarki nakazowej na gospodarkę „wolną” od państwa. Dopuszczono ograniczoną ingerencję i tym samym uczyniono państwo w określonym stopniu współodpowiedzialne za dobrostan gospodarki.

Akceptację zyskała teza, że system nastawiony wyłącznie na niezakłócanie funkcjonowania mechanizmów rynkowych nie zapewnia, sam z siebie, sprawiedliwych relacji pomiędzy podstawowymi uczestnikami tego procesu, czyli producentami i konsumentami¹⁵. Współczesne zadania państwa związane są więc z powrotem do tradycyjnej jego roli, sprwadzającej się do troski o zapewnienie dobra publicznego, a więc aktywne dbanie o realizację potrzeb uznanych w danym społeczeństwie i w danym czasie za nieodzowne, które nie mogą zostać zaspokojone spontanicznym, wyłącznie dobrowolnym działaniem jednostek czy ich zorganizowanych grup¹⁶. Realizacja tego dobra staje się kryterium prawości działań organów państwa¹⁷ oraz uzasadnieniem dla ingerencji państwa w gospodarkę¹⁸. Państwo więc bierze niewątpliwie udział w procesach zachodzących w gospodarce, działając poprzez swoje organy. Jeżeli przyjmiemy, iż podstawowym kryterium działania, także w sferze gospodarki, jest pojęcie dobra ogółu, czyli podejmowanie takich działań, które nie cechują się dążeniem do realizacji interesów jednostkowych, to kryterium tym w swoim działaniu zawsze posługiwała się administracja. Ona bowiem zawsze działała na rzecz tego poprzez konieczność realizacji interesu publicznego.

Niewątpliwie rzeczą kluczową jest ustalenie zakresu owej dopuszczalnej ingerencji państwa realizowanej poprzez akty stanowienia oraz stosowania prawa. Większość zadań państwa w gospodarce wykonywać będzie administracja publiczna. Stosowanie pra-

¹³ Por. T. Włudyka, *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawno gospodarcza*, Kraków 2002, s. 63.

¹⁴ Por. J. Oniszczyk, *Konstytucja Rzeczypospolitej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, na początku XXI wieku*, Kraków 2004, s. 305; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 65.

¹⁵ Por. K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze ...*, s. 23; T. Włudyka (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa, 2007, s. 15.

¹⁶ Por. J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004, s. 22 i n.; A. Chełmoński, *Zasady ogólne prawa publicznego*, [w:] A. Borkowski [et al.], *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 50–51.

¹⁷ Por. M. Zdyb, *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*, [w:] *Trybunał Konstytucyjny. Księga XV-lecia*, Warszawa 2001, s. 190.

¹⁸ Por. L. Kieres, *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] A. Borkowski [et al.], *op. cit.*, s. 26; K. Wojtyczek, *Granice ingerencji ustawodawczej w sferze praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999, s. 25 i n.

wa stanowi domenę administracji publicznej i ona odgrywa niewątpliwie znaczącą rolę w oddziaływaniu na gospodarkę, zwłaszcza że posiada także „nadzwyczajne” uprawnienia do jego stanowienia. Administracja publiczna „zastępuje” administrację państwową. Na administrację tę składa się administracja rządowa i samorządowa. Powstanie tej ostatniej związane jest z reaktywacją samorządu terytorialnego, co było jednym z elementów przeprowadzonej reformy.

3. Naczelne organy administracji rządowej w gospodarce

Zadania państwa w sferze władzy wykonawczej realizowane są przez konstytucyjne organy administracji rządowej i centralne organy tej administracji. Rada Ministrów kieruje administracją rządową, koordynując i kontrolując prace jej organów, wśród których istotną rolę odgrywają ministrowie realizujący politykę ustaloną przez Radę Ministrów. Kierują oni działami administracji, związanymi także z gospodarką, oraz realizują zadania wyznaczone przez Prezesa Rady Ministrów. Zakres działania ministra kierującego działem administracji rządowej określają ustawy.

Nie ulega wątpliwości iż część działań określonych w przepisach ustawy z dnia 4 września 1997 r. o działach administracji rządowej¹⁹, jest w jakiś sposób powiązana z gospodarką. Związek taki mają niewątpliwie takie działy jak gospodarka morska, gospodarka wodna; gospodarka złożami kopalin; instytucje finansowe; praca; rolnictwo; rozwój wsi; rozwój regionalny; rynki rolne; rybołówstwo; transport i turystyka, gospodarka i Skarb Państwa. Organizacyjnie sprawy te znajdują się w kompetencji kilku ministrów. Przepisy ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o Radzie Ministrów²⁰ w art. 34 wskazują, iż minister kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych organów, urzędów i jednostek. W szczególności w tym zakresie: tworzy i likwiduje jednostki organizacyjne oraz powołuje i odwołuje kierowników tych jednostek organizacyjnych. Minister nadzoruje i kontroluje działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskał uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych – na zasadach określonych w tych przepisach. Sprawy gospodarcze znajdują się obecnie w gestii kilku ministrów. Specyficzną rolę wśród nich zajmuje minister odpowiedzialny za dział Skarb Państwa, co wynika z faktu, iż w gospodarce zaangażowana jest jeszcze, pomimo procesu prywatyzacji, stosunkowo duża ilość mienia państwowego i jednostek organizacyjnych, w których to mienie jest zorganizowane.

¹⁹ Dz. U. z 2015 r., poz. 812.

²⁰ Dz. U. z 2012 r., poz. 392.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 sierpnia 1996 r. o zasadach wykonywania uprawnień przysługujących Skarbowi Państwa²¹ minister właściwy do spraw Skarbu Państwa wykonuje uprawnienia wynikające z praw majątkowych Skarbu Państwa, w szczególności w zakresie praw z akcji i udziałów należących do Skarbu Państwa, łącznie z wynikającymi z nich prawami osobistymi, w stosunku do mienia pozostałego po likwidacji państwowej jednostki organizacyjnej lub przypadającego Skarbowi Państwa w wyniku likwidacji spółki z jego udziałem. Składa też oświadczenia woli w przedmiocie tworzenia spółek handlowych lub przystąpienia do takich spółek oraz o utworzeniu innej osoby prawnej, czyli wykonuje tzw. uprawnienia właścicielskie. Z zastrzeżeniem odrębnych przepisów określających tworzenie, ustroj i ustanie państwowych osób prawnych oraz z zastrzeżeniem postanowień statutów wydanych na podstawie tych przepisów: tworzy, likwiduje, łączy, dzieli i przekształca państwowe osoby prawne; powołuje i odwołuje członków organów państwowych osób prawnych.

Sprawami gospodarki zajmują się także: minister rozwoju²², minister infrastruktury i budownictwa²³, minister gospodarki morskiej i żeglugi śródlądowej²⁴ oraz minister energii²⁵. Dział gospodarki znajdujący się obecnie w gestii ministra rozwoju obejmuje sprawy gospodarki, w tym konkurencyjności gospodarki, współpracy gospodarczej z zagranicą, oceny zgodności, miar i probiernictwa, własności przemysłowej, innowacyjności, działalności gospodarczej, promocji gospodarki polskiej w kraju i za granicą oraz współpracy z organizacjami samorządu gospodarczego. Każdy z ministrów kieruje, nadzoruje i kontroluje działalność podporządkowanych sobie organów, urzędów i jednostek. Stąd też uprawnienia dotyczące tworzenia i likwidacji jednostek organizacyjnych oraz powoływania i odwoływania kierowników tych jednostek. Nadzorują i kontrolują oni także działalność organów i jednostek, w stosunku do których uzyskali uprawnienia nadzorcze na podstawie przepisów ustawowych i na zasadach określonych w tych przepisach.

Uprawnienia w zakresie nadzoru właścicielskiego w stosunku do podmiotów gospodarujących posiada obecnie głównie minister właściwy do spraw Skarbu Państwa. Idzie tu o sytuacje, gdy władze publiczne mogą, bezpośrednio lub pośrednio, wywierać dominujący wpływ na każde przedsiębiorstwo z racji bycia jego właścicielem, posiada-

²¹ Dz. U. z 2012 r., poz. 1224.

²² Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Rozwoju oraz zniesienia Ministerstwa Gospodarki (Dz. U. z 2015 r., poz. 2076).

²³ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa (Dz. U. z 2015 r., poz. 2080).

²⁴ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Gospodarki Morskiej i Żeglugi Śródlądowej (Dz. U. z 2015 r., poz. 2078).

²⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia Ministerstwa Energii (Dz. U. z 2015 r., poz. 2075).

nia udziału kapitałowego lub ze względu na zasady, które nim rządzią²⁶, określane mianem przedsiębiorców publicznych. Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 22 września 2006 r. o przejrzystości stosunków finansowych pomiędzy organami publicznymi a przedsiębiorcami publicznymi oraz o przejrzystości finansowej niektórych przedsiębiorców²⁷ przez pojęcie przedsiębiorcy publicznego należy rozumieć każdy podmiot prowadzący działalność gospodarczą, bez względu na sposób działania oraz formę organizacyjno-prawną, w szczególności spółkę handlową, spółdzielnię, przedsiębiorstwo państwowe, towarzystwo ubezpieczeń wzajemnych oraz bank państwowy, na którego działalność organ publiczny wywiera decydujący wpływ, niezależnie od wpływu wywieranego na niego przez inne podmioty.

W literaturze nadzór właścicielski określany jest jako całokształt działań ingerencyjnych organów państwowych reprezentujących Skarb Państwa wobec czynności prawnych wykonywania własności państwowej przez upoważnione podmioty prawa (spółki z udziałem Skarbu Państwa) na podstawie odrębnych przepisów prawa o randze ustawowej w celu zapewnienia ich zgodności z obowiązującymi przepisami prawa oraz przyjętymi kryteriami (efektywności) racjonalności gospodarowania mieniem państwowym²⁸. Problem wszakże polega na tym, iż w przeważającej mierze nadzór ten wykonywany jest za pomocą czynności i działań cywilnoprawnych, nie zaś jak klasyczny nadzór administracyjny, czy administracyjnoprawnych (w istocie za pomocą decyzji).

Wydawanie decyzji przez ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa w zasadzie dotyczy jedynie sytuacji związanej z majątkowym nadzorem prewencyjnym. Mianowicie, państwowe osoby prawne są obowiązane uzyskać zgodę na dokonanie czynności prawnej (z wyjątkiem wyłączonych przez jej przepisy) w zakresie rozporządzenia składnikami aktywów trwałych w rozumieniu przepisów o rachunkowości, zaliczonymi do wartości niematerialnych i prawnych, rzeczowych aktywów trwałych lub inwestycji długoterminowych, w tym oddania tych składników do korzystania innym podmiotom na podstawie umów prawa cywilnego lub ich wniesienia jako wkładu do spółki lub spółdzielni, jeżeli wartość rynkowa przedmiotu rozporządzenia przekracza równowartość w złotych kwoty 50 000 euro, obliczonej na podstawie średniego kursu ogłoszonego przez Narodowy Bank Polski według stanu z dnia wystąpienia o zgodę. Sprawa toczy się zgodnie z procedurą określoną w przepisach ustawy.

Wypełnianie powyższych zadań związane jest z realizacją aktualnej polityki, jaką przyjęto w odniesieniu do sektora państwowego w gospodarce. Polityka ta może być dominowana interesami różnych grup politycznych, które nie zawsze muszą być w pełni

²⁶ M. Szydło, *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006, s. 60.

²⁷ Dz. U. Nr 191, poz. 1411 z późn. zm.

²⁸ K. Strzyckowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 172.

zgodne z interesem państwa. Stąd też istnienie sektora państwowego w gospodarce wolnej nie powinno przekraczać rozmiarów wymaganych przez ważny interes publiczny.

4. Centralne organy administracji rządowej w gospodarce

Zupełnie inną rolę w stosunku do podmiotów działających na rynku, niezależnie od rodzaju własności i formy organizacyjnej, spełniają organy administracji określanej mianem centralnych organów administracji rządowej. Nie mają one statusu organów konstytucyjnych, w swej znacznej części są wbudowane w struktury poszczególnych działów, część zaś z nich jest nieobjęta zakresem działów administracji rządowej. Organizacyjnie podlegają rządowi, premierowi bądź właściwemu ministrowi. Ich działalność nie koncentruje się na określonym dziale administracji, lecz na konkretnych określonych przedmiotową ustawą sprawach.

Do istotnych zadań administracji w gospodarce, w której jedną z podstawowych reguł jest konkurencja, należy przeciwdziałanie praktykom ograniczającym konkurencję oraz praktykom naruszającym zbiorowe interesy konsumentów, a także antykonkurencyjnym koncentracjom przedsiębiorców i ich związków, jeżeli te praktyki lub koncentracje wywołują lub mogą wywoływać skutki na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Organem właściwym w sprawach ochrony konkurencji i konsumentów jest Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów (UOKiK). Prezes UOKiK ma status centralnego organu administracji rządowej podporządkowanego Prezesowi Rady Ministrów.

W ramach realizacji swych zadań Prezes UOKiK upoważniony jest do wydawania decyzji o uznaniu praktyk stosowanych przez przedsiębiorców za ograniczających konkurencję i nakazujących zaniechanie ich stosowania, jeżeli stwierdzi naruszenie zakazu określonego w art. 6 lub 9 ustawy. Wydaje także, w drodze decyzji, zgodę na dokonanie koncentracji, w wyniku której konkurencja na rynku nie zostanie istotnie ograniczona, w szczególności przez powstanie lub umocnienie pozycji dominującej na rynku.

Zgodnie z przepisami ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. o systemie oceny zgodności²⁹ Prezes UOKiK obok między innymi Prezesa Urzędu Komunikacji Elektronicznej, Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego czy Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego tworzy system kontroli wyrobów. System ten ma na celu kontrolę spełniania przez wyroby zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań oraz postępowanie w sprawie wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku wyrobów niezgodnych z zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi wymaganiami. W przypadku gdy w wyniku kontroli organ wyspecjalizowany, który ją przeprowadził, stwierdzi, że wyrób nie spełnia zasadniczych, szczegółowych lub

²⁹ Dz. U. z 2014 r., poz. 1645.

innych wymagań, w drodze decyzji może zakazać udostępniania wyrobu na okres nie dłuższy niż 2 miesiące. W przypadku gdy ustalenia kontroli wskazują, że wyrób nie spełnia zasadniczych, szczegółowych lub innych wymagań postępowanie wszczyna się z urzędu. Organ prowadzący postępowanie w drodze decyzji może:

- 1) nakazać wycofanie wyrobu z obrotu lub z użytku;
- 2) zakazać udostępniania wyrobu;
- 3) ograniczyć udostępnianie wyrobu;
- 4) nakazać stronie postępowania powiadomienie konsumentów lub użytkowników wyrobu o stwierdzonych niezgodnościach z zasadniczymi lub innymi wymaganiami, określając termin i sposób powiadomienia.

Prezes UOKiK jest organem monitorującym funkcjonowanie systemu kontroli wyrobów. Do jego zadań należy między innymi prowadzenie rejestru wyrobów niezgodnych z zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi wymaganiami oraz gromadzenie informacji dotyczących kontroli wyrobów wprowadzonych do obrotu lub oddanych do użytku. W rejestrze zamieszcza się między innymi informacje o środkach, jakie zastosowano w odniesieniu do wyrobu niezgodnego z zasadniczymi, szczegółowymi lub innymi wymaganiami.

Prezesowi UOKiK podporządkowana jest Inspekcja Handlowa³⁰, wyspecjalizowany organ kontroli powołany do ochrony interesów i praw konsumentów oraz interesów gospodarczych państwa. Na jej czele stoi Główny Inspektor Inspekcji Handlowej powoływany i odwoływany przez Prezesa UOKiK. Do jej zadań należy między innymi kontrola: legalności i rzetelności działania przedsiębiorców prowadzących działalność gospodarczą w zakresie produkcji, handlu i usług, produktów wprowadzonych do obrotu w zakresie zgodności z zasadniczymi wymaganiami określonymi w przepisach odrębnych z wyłączeniem produktów podlegających nadzorowi innych właściwych organów, produktów w rozumieniu ustawy z dnia 12 grudnia 2003 r. o ogólnym bezpieczeństwie produktów³¹ w zakresie spełniania ogólnych wymagań dotyczących bezpieczeństwa, kontrola substancji chemicznych, ich mieszanin, wyrobów i detergentów przeznaczonych dla konsumentów, w zakresie określonym w przepisach o substancjach chemicznych i ich mieszaninach.

W wyniku przeprowadzonej kontroli wojewódzki inspektor, w drodze decyzji może między innymi: zarządzić ograniczenie wprowadzania do obrotu, wstrzymanie wprowadzania do obrotu lub wycofanie z obrotu produktów albo wstrzymanie świadczenia usług albo niezwłoczne usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości, jeżeli jest to konieczne ze względu na bezpieczeństwo lub interes konsumentów albo interes gospodarczy państwa. Może też nakazać przedsiębiorcy wstrzymanie wprowadzania do obrotu lub wycofanie z obrotu w jego punktach sprzedaży całej partii artykułu rolno-spożywczego zafałszo-

³⁰ Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o Inspekcji Handlowej (Dz. U. z 2014 r., poz. 148 z późn. zm.).

³¹ Dz. U. Nr 229, poz. 2275.

wanego, jeżeli stwierdzony rodzaj nieprawidłowości może odnosić się do całej partii produkcyjnej artykułu rolno-spożywczego.

Organy te jako organy o właściwości szczególnej powinny koncentrować się na rozwiązywaniu problemów merytorycznych, wykonywaniu określonych zadań publicznych poprzez stosowanie prawa w ramach realizowanego nadzoru instytucjonalnego. Sytuacja ta wymaga określonego stopnia niezależności i stabilizacji. Niezależność powinna dać im gwarancję działalności w wysokim stopniu merytorycznej, co wzmacniać powinna stabilizacja pracownicza. Stabilizacja, anulująca działanie podejmowane pod groźbą utraty funkcji lub powodującej jej utratę w przypadku nie spełnienia „sugestii” organów, którym są formalnie podporządkowane. Nie mogą i nie powinny być one angażowane w proces realizowania bieżącej polityki, służącej niekiedy interesom danej grupy rządzącej³².

5. Administracja samorządowa w gospodarce

Reaktywacja samorządu terytorialnego uaktywniła problem gospodarki komunalnej. Istotną rolę w tej materii odgrywa gmina. Przepisy ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym³³ stanowią w art. 9 ust. 2, iż „gmina oraz inna gminna osoba prawna może prowadzić działalność gospodarczą wykraczającą poza zadania o charakterze użyteczności publicznej wyłącznie w przypadkach określonych w odrębnej ustawie”³⁴. Gospodarka komunalna polegająca na wykonywaniu przez gminę i inne jednostki samorządu zadań własnych w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej nie budziła wątpliwości, tak jak ich działalność komercyjna. Gospodarka ta obejmuje bowiem w szczególności zadania o charakterze użyteczności publicznej, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności w drodze świadczenia usług powszechnie dostępnych, a może być prowadzona w szczególności w formach samorządowego zakładu budżetowego lub spółek prawa handlowego. O wyborze sposobu prowadzenia i form gospodarki komunalnej decydują organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego, choć mogą uprawnienia te powierzyć organom wykonawczym tych jednostek.

Jednostki samorządu terytorialnego mogą tworzyć spółki kapitałowe, a także mogą przystępować do takich spółek. Mogą także tworzyć spółki komandytowe lub komandytowo-akcyjne, o których mowa w art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 19 grudnia 2008 r. o partnerstwie

³² Por. A. Pakuła, *Dylematy niezależności centralnych organów administracji rządowej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3168, Wrocław 2009.

³³ Dz. U. z 2016 r., poz. 446.

³⁴ Tą odrębną ustawą jest ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 2011 r. Nr 45, poz. 236 z późn. zm.).

publiczno-prywatnym³⁵. Organy stanowiące jednostek samorządu terytorialnego mogą tworzyć, łączyć, przekształcać w inną formę organizacyjno-prawną i likwidować samorządowe zakłady budżetowe. W drodze uchwały mogą też zdecydować o likwidacji samorządowego zakładu budżetowego w celu zawiązania spółki akcyjnej albo spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przez wniesienie na pokrycie kapitału spółki wkładu w postaci mienia samorządowego zakładu budżetowego pozostałego po jego likwidacji.

Poza sferą użyteczności publicznej gmina może tworzyć spółki prawa handlowego i przystępować do nich, jeżeli zostaną spełnione warunki przewidziane w ustawie. Także województwo, zgodnie z przepisami art. 13 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa³⁶, może poza tą sferą tworzyć spółki kapitałowe oraz przystępować do nich, jeżeli działalność spółek polega na wykonywaniu czynności promocyjnych, edukacyjnych, wydawniczych oraz na wykonywaniu działalności w zakresie telekomunikacji służących rozwojowi województwa. Jedynie powiat zgodnie z przepisami art. 6 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym³⁷ nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Organami gminy są rada gminy oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta), powiatu: rada powiatu, zarząd powiatu, zaś samorządu województwa sejmik województwa oraz zarząd województwa. Rada gminy, rada powiatu i sejmik województwa są organami stanowiącymi. Organy te podobnie jak minister właściwy do spraw Skarbu Państwa wykonują funkcje właścicielskie w stosunku do jednostek i przedsiębiorców samorządowych i wykonują je w dużej części za pomocą działań typowych dla prawa cywilnego.

Wskażmy też, iż przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej³⁸, wyposażyły organy wykonawcze gmin w uprawnienia, które zakwalifikowane być mogą do uprawnień związanych z realizacją funkcji nadzoru, w stosunku do wszystkich przedsiębiorców wykonujących działalność gospodarczą na terenie gminy. Zgodnie z treścią art. 78 ustawy, w razie powzięcia wiadomości o wykonywaniu działalności gospodarczej niezgodnie z jej przepisami, a także w razie stwierdzenia zagrożenia życia lub zdrowia, niebezpieczeństwa powstania szkód majątkowych w znacznych rozmiarach lub naruszenia środowiska w wyniku wykonywania tej działalności, wójt, burmistrz lub prezydent miasta niezwłocznie zawiadamia właściwe organy administracji publicznej. W przypadku braku możliwości zawiadomienia wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji może nakazać wstrzymanie wykonywania działalności gospodarczej na czas niezbędny, nie dłuższy niż 3 dni. Organ wykonawczy gminy, wy-

³⁵ Dz. U. z 2009 r. Nr 19, poz. 100.

³⁶ Dz. U. z 2016 r., poz. 486.

³⁷ Dz. U. z 2015 r., poz. 1445.

³⁸ Dz. U. z 2015 r., poz. 584 z późn. zm.

konujący wskazane w przepisach art. 78 ustawy kompetencje realizuje je w ramach nadzoru funkcjonalnego, wynikającego z funkcji „gospodarza terenu”.

6. Nadzór

Wszystkie wymienione powyżej organy wykonują zadania określane mianem nadzorczych, choć niewątpliwie nie są to zadania jednorodne. Wskażmy więc, iż mianem tym określa się działania pozwalające na dokonywanie kontroli, wraz z możliwością wiążącego wpływania na organy czy instytucje nadzorowane³⁹. Uprawnienie do nadzoru przysługuje organom, które ponoszą odpowiedzialność za działania jednostki nadzorowanej⁴⁰, choć dodajmy, że współcześnie odpowiedzialność ta dotyczy w zasadzie nie tyle nadzoru instytucjonalnego, ile funkcjonalnego⁴¹. Przyjmując, iż za nadzór funkcjonalny w analizowanym przypadku należałoby uznać nadzór założycielski, to nadzór sprawowany przez jednostki wyspecjalizowane (centralne organy administracji rządowej), stanowi przykład nadzoru instytucjonalnego.

W takiej sytuacji nadzór oznacza kompetencje przyznane określonemu organowi administracji publicznej do kontroli danego rodzaju działalności wykonywanej przez podmioty niezależne organizacyjnie od organu administracji, a także korygowania działań niezgodnych z obowiązującym w tym zakresie prawem⁴². Jest to ingerencyjna działalność organów administracji publicznej, podejmowana w interesie publicznym w stosunku do podmiotów uczestniczących w rynku – przedsiębiorców swobodnie działających w przestrzeni wyznaczonej im przez wolności i prawa podmiotowe, w sferze określanej mianem działalności gospodarczej⁴³. Wykonywanie nadzoru składa się w istocie z dwu faz. Fazy kontroli, która stwierdza ewentualne rozbieżności pomiędzy stanem faktycznym a stanem zakładanym. Ta rozbieżność pozwala na wdrożenie drugiej fazy, czyli nadzoru *sensu stricto*, polegającego na podejmowaniu określonych działań korygują-

³⁹ Zob. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] Z. Cieślak [et al.], *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000, s. 103.

⁴⁰ E. Iserzon, *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968, s. 33.

⁴¹ Na temat nadzoru funkcjonalnego i instytucjonalnego zob. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006; A. Sylwestrzak, *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*, Gdańsk 2004; J. Łętowski, J. Szreniawski, *Kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978; P. Rączka, *Nadzór nad samorządem zawodowym*, UMK Toruń (rozprawa doktorska).

⁴² Por. K. Krauze, *Instytucja nadzoru w nauce prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1973, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVII, s. 87.

⁴³ Por. R. Sowiński, *O definiowaniu „nadzoru” w prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Księga jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, Szczecin 2004, s. 477 i n.; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, s. 154 oraz przywołana tam literatura.

cych przez organy nadzorujące⁴⁴. Następuje więc realizacja kompetencji przyznanej organowi administracji publicznej do władczego wkroczenia w działalność podmiotu nadzorowanego, w celu przywrócenia stanu zgodnego z prawem⁴⁵.

Ingerencja nadzorcza w działalność przedsiębiorcy sprowadza się wyłącznie do spraw i przy użyciu środków władczych, określonych konkretnym przepisem prawa. Katalog tych środków władczych jest jednoznacznie określony przez przepisy prawa, a przedsiębiorca jako podmiot niezależny dysponuje katalogiem środków prawnych, których może używać w celu ochrony swoich interesów. Podstawowym kryterium warunkującym możliwość władczego wkroczenia nadzorczego jest legalność, a czasami także i celowość, co związane jest przede wszystkim ze stosowaniem środków o charakterze *ad personam*. Organem rozstrzygającym ewentualne spory związane z wykonywaniem nadzoru nad przedsiębiorcami jest sąd⁴⁶.

7. Zakończenie

Ograniczone ramy opracowania pozwalają jedynie na sygnalizację pewnych zagadnień. Zmiana ustroju gospodarczego spowodowała niewątpliwą zmianę roli administracji w gospodarce. Wolność gospodarcza i prywatyzacja przedsiębiorstw zmieniła radykalnie strukturę własnościową gospodarki, co uwolniło administrację od konieczności zarządzania podmiotami gospodarczymi i odpowiedzialności za ich stan. Pozostał co prawna pewien sektor publiczny, ale przedsiębiorstwa państwowe i komunalne przekształcono w spółki. Zakładając, iż mimo wszystko udział sektora publicznego w gospodarce będzie w dalszym ciągu maleć, ograniczeniu ulegać będzie sprawowanie nadzoru właścicielskiego przez organy administracji rządowej i samorządowej. Nadzór ten w sposób wyraźny różni się od tego, wykonywanego w stosunku do przedsiębiorców. Wykonywany współcześnie wynika bardziej z realizacji przez te organy funkcji *dominium* niż funkcji *imperium*. Stąd być może zamiast o nadzorze właścicielskim należałoby mówić raczej o wykonywaniu uprawnień właścicielskich. Wspólnicy jako właściciele udziałów są w sposób bezpośredni zainteresowani działalnością spółki i w tym sensie odpowiadają także za jej działalność. Jeżeli jednak bę-

⁴⁴ Por. A. Chełmoński, *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski [et al.], *op. cit.*, s. 526.

⁴⁵ Por. M. Miemieć, *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym*, [w:] W. Miemieć, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 rok*, Warszawa 1995, s. 87 i n.; *idem*, *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2001, s. 270; R. Stasikowski, *Funkcja nadzorcza administracji publicznej*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 11, s. 7.

⁴⁶ Por. C. Banasiński [et al.], *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1966, s. 141–147.

dziemy chcieli trzymać się zaproponowanego terminu nadzór właścicielski, to nie ulega wątpliwości, iż kwalifikować go powinniśmy do kategorii nadzoru funkcjonalnego.

Działalność przedsiębiorców niezależnych, niepodporządkowanych organizacyjnie i „własnościowo” administracji podlegać będzie nadzorowi instytucjonalnemu wykonywanemu przez wyspecjalizowane organy i jednostki organizacyjne, takie jak Prezes UOKiK czy posiadający status państwowej osoby prawnej Urząd Dozoru Technicznego. Sprawować go więc będą głównie choć nie wyłącznie organy administracji o statusie centralnych organów administracji rządowej, cieszących się określonym stopniem niezależności i stabilizacji. Organy te powołane są przede wszystkim do wykonywania określonych im przez przepisy prawa zadań nadzorczych. Od dawna podnoszono też, że realizacja tej funkcji w stosunku do podmiotów od administracji niezależnych, powinna być oparta na podstawach ustawowych, z równoczesnym wyraźnym podkreśleniem, że środki tego nadzoru mogą być użyte wyłącznie w sytuacjach, które przewiduje ustawa, i tylko te, których użycie jest przez ustawę dopuszczone⁴⁷.

Ten typ nadzoru powinien być dziś dominujący w gospodarce, zakładając realizację podstawowych funkcji, jakie powinno pełnić państwo, czyli policji i reglamentacji gospodarczej. Jeżeli przyjąć, że zarówno policja, jak i reglamentacja gospodarcza to funkcje, polegające w sensie jurydycznym na stanowieniu oraz stosowaniu prawa, które to działania nakładają ograniczenia na przedsiębiorców, to zasadnicze znaczenie dla ich powodzenia mają wykonywane przez organy administracji publicznej działania kontrolne i nadzorcze. Pozwalają one bowiem z jednej strony na weryfikację zgodności działania podmiotów objętych regulacją policyjną czy reglamentacyjną z wprowadzonymi ograniczeniami, z drugiej zaś także na ewentualne podjęcie niezbędnych działań korekcyjnych, zapewniających ową zgodność. Nieco inaczej rzecz przedstawia się w przypadku realizacji funkcji regulacyjnej.

From administration management to administration supervisory

Abstract

Public administration bodies, despite the change in the economic system are still active in the economy. Do not manage the national economy as in the economy socialistic. They fill the contemporary bodies of supervising ownership. Central government bodies fill the actions of police surveillance and regulation. Supervision is now the basic task of public administration in the economic.

Keywords

public administration, supervision, entrepreneur

⁴⁷ J. Starościk, *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978, s. 71.

Wykaz literatury

- Banasiński C. [et al.], *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 1966
- Bar L., *Zagadnienia ogólne*, [w:] *Instytucje prawne w gospodarce narodowej*, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1981
- Boć J., *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2004
- Brzeziński W., *Podstawy prawne planowania gospodarczego i przestrzennego*, Warszawa 1948
- Chełmoński A., *Instytucje administracyjnoprawne w zarządzaniu gospodarką narodową*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. IV, Wrocław 1980
- Chełmoński A., *Nadzór policyjny i reglamentacyjny w administracyjnym prawie gospodarczym*, [w:] A. Borkowski [et al.], *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009
- Chełmoński A., *Przedsiębiorstwo państwowe wobec organów zwierzchnich*, Wrocław 1968
- Chełmoński A., *Zasady ogólne prawa publicznego*, [w:] A. Borkowski [et al.], *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005
- Dawidowicz W., *Kierowanie przedsiębiorstwami państwowymi a kodeks postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1968, z. 1
- Iserzon E., *Prawo administracyjne. Podstawowe instytucje*, Warszawa 1968
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna zagadnienia ogólne*, Warszawa 1998
- Kasznica S., *Polskie prawo administracyjne*, Poznań 1946
- Kieres L., *Zagadnienia wprowadzające*, [w:] A. Borkowski [et al.], *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005
- Krauze K., *Instytucja nadzoru w nauce prawa*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 1973, „Przegląd Prawa i Administracji” 1997, t. XXXVII
- Łętowski J., Szreniawski J., *Kontrola administracji*, [w:] *System prawa administracyjnego*, t. III, Wrocław 1978
- Miemiec M., *Nadzór i kontrola nad samorządem terytorialnym*, [w:] W. Miemiec, B. Cybulski (red.), *Samorządowy poradnik budżetowy na 1995 rok*, Warszawa 1995
- Miemiec M., *Nadzór nad działalnością samorządu terytorialnego*, [w:] A. Błaś (red.), *Studia nad samorządem terytorialnym*, Wrocław 2001
- Niewiadomski Z., *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 1, Warszawa 2010
- Ochendowski E., *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2006
- Oniszczyk J., *Konstytucja Rzeczypospolitej w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego, na początku XXI wieku*, Kraków 2004

- Pakuła A., *Dylematy niezależności centralnych organów administracji rządowej*, [w:] J. Supernat (red.), *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3168, Wrocław 2009
- Rabska T., *Prawny mechanizm kierowania gospodarką*, Wrocław–Warszawa–Kraków 1990
- Rączka P., *Nadzór nad samorządem zawodowym*, UMK Toruń (rozprawa doktorska)
- Rybicki Z., *Administracja gospodarcza w PRL*, Warszawa 1978
- Sowiński R., *O definiowaniu „nadzoru” w prawie administracyjnym i prawie gospodarczym publicznym*, [w:] Z. Ofiarski (red.), *Księga jubileuszowa z okazji 15-lecia Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Szczecińskiego*, Szczecin 2004
- Starościak J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 1978
- Stasikowski R., *Funkcja nadzorcza administracji publicznej*, „Finanse Komunalne” 2009, nr 11
- Strzyczkowski K., *Podstawowe problemy prawne planowania*, Warszawa 1990
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005
- Szydło M., *Swobody rynku wewnętrznego a reguły konkurencji. Między konwergencją a dywergencją*, Toruń 2006
- Sylwestrzak A., *Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej*, Gdańsk 2004
- Taylor E., *Historia rozwoju ekonomiki*, t. I, Poznań 1957
- Wierzbowski M., Wiktorowska A., *Nadzór, kontrola, koordynacja, kierownictwo*, [w:] Z. Cieślak [et al.], *Prawo administracyjne*, Warszawa 2000
- Włudyka T., *Model społecznej gospodarki rynkowej a transformacja ustrojowa polskiej gospodarki. Analiza prawnogospodarcza*, Kraków 2002
- Włudyka T. (red.), *Polityka gospodarcza*, Warszawa, 2007
- Wojtyczek K., *Granice ingerencji ustawodawczej w sferze praw człowieka w Konstytucji RP*, Kraków 1999
- Zdyb M., *Dobro wspólne w perspektywie artykułu 1 Konstytucji RP*, [w:] Trybunał Konstytucyjny. *Księga XV-lecia*, Warszawa 2001