

Prof. dr hab. Stanisław Biernat
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytetu Jagiellońskiego
w Krakowie

Ekspertyza nr 177

Opinia na temat poselskiego projektu ustawy Prawo działalności gospodarczej
(druk nr 608)

Uwaga wstępna

Omawiany projekt jest w znacznej mierze powtórzeniem jednej z wcześniejszych wersji projektu ustawy noszącego taki sam tytuł, a przygotowanego w Ministerstwie Gospodarki. Również uzasadnienie niemal dokładnie pokrywa się z uzasadnieniem projektu ministerialnego.

Kolejne wersje projektu ustawy przygotowanego w Ministerstwie Gospodarki zostały kilkakrotnie krytycznie zaopiniowane przez Radę Legislacyjną (ostatnio dotyczyło to projektu z 2 września 1998 r.)

Powyższa informacja wydaje się istotna: należy się spodziewać, że prace w Sejmie nad kilkoma projektami ustaw dotyczącymi tej samej materii zostaną połączone i warto już teraz sobie uświadamiać fakt istnienia kilku zbliżonych projektów, mających podobne wady i zalety.

Ogólne założenia projektu

1. Projekt przewiduje uchwalenie ustawy, która miałaby mieć charakter *lex generalis* w zakresie publicznoprawnej problematyki dopuszczania do podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. W związku z tym przewiduje się w art. 87 uchylenie ustawy z 1988 r. o działalności gospodarczej (dalej cytowanej jako: udg), z wyjątkiem przepisów dotyczących ewidencji działalności gospodarczej a ponadto ustawy z 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym i, co ma już znacznie mniejsze znaczenie: dekretu z 1951 r. o targach i targowiskach.

2. Projekt zawiera pewne nowe interesujące rozwiązania, np. dotyczące przedstawicielstw i oddziałów.

Równocześnie jednak projekt przewiduje pewne rozwiązania dyskusyjne lub wręcz i nieudane. Dotyczy to m. zd. przepisów dotyczących:

- zakresu stosowania projektowanej ustawy i jej stosunku do ustaw szczególnych;
- samorządu gospodarczego;
- małych i średnich przedsiębiorstw;
- koncesjonowania i wydawania zezwoleń.

Uwagi szczegółowe

Art. 1 jest ogólnikową deklaracją pozbawioną waloru normatywnego. Ponadto znalazł się tam potworek językowy: “w ramach spójnego pakietu przepisów regulujących sprawy własności, rynku i podatków”.

Art. 2 ust. 2. Autorzy projektu wracają do poprzedniej koncepcji zakresu podmiotowego pojęcia “przedsiębiorcy” (dawniej: podmiotu gospodarczego) z okresu przed uchwaleniem

ustawy z 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym. Mianowicie, w projekcie przewiduje się, że przedsiębiorcą miałyby być w dalszym ciągu, analogicznie do obecnie obowiązujących przepisów udg., obok osoby fizycznej i osoby prawnej, także “nie posiadająca osobowości prawnej jednostka organizacyjna prowadząca działalność gospodarczą”. W praktyce chodzi tutaj o spółki cywilne, które, z dniem wejścia w życie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym tj. 1 I 2001 r. mają utracić status przedsiębiorców.

Zagadnienie to jest, jak wiadomo sporne, i powinno być przedmiotem dalszej dyskusji merytorycznej. W tym miejscu należy jedynie odnotować zamiar wprowadzenia omawianej zmiany i postawić pytanie, czy miałyby to oznaczać rezygnację z wprowadzenia w życie przepisu pozbawiającego spółki cywilne statusu przedsiębiorcy z dniem 1 I 2001 r. Jeżeli odpowiedź miałyby być pozytywna, niezbędne jest zharmonizowanie projektowanej ustawy z innymi ustawami, w tym zwłaszcza z ustawą o Krajowym Rejestrze Sądowym. Niezależnie od tej kwestii aktualny pozostaje postulat zapewnienia efektywnego stosowania obowiązujących przepisów kodeksu handlowego lub ich zmodyfikowanie, po to, aby umożliwić odgraniczenie “zwykłej” spółki cywilnej od spółki jawnej, prowadzącej działalność gospodarczą “w większym rozmiarze”, z czym wiąże się obowiązek wspólników zgłoszenia spółki do rejestru handlowego.

Art. 3 ust. 1 i 2 określają od strony negatywnej zakres stosowania projektowanej ustawy. Analogicznego przepisu nie ma w udg. Zagadnienia te zasługują na kilka uwag:

Art. 3 ust. 1 przewiduje w ośmiu punktach wyłączenie spod działania projektowanej ustawy wykonywania pewnych zawodów, które można zaliczyć do zawodów wolnych. Takie rozwiązanie jest przekonujące. Nie jest jednak jasne, jak miałyby być interpretowany omawiany przepis. Czy wyłączeniu miałyby podlegać działalność przedsiębiorców będących osobami fizycznymi (tak wyraźnie w podpunkcie 8, a pośrednio wynika to też w odniesieniu do niektórych innych podpunktów) ? Tylko o osobach fizycznych można bowiem sensownie mówić, że “wykonują zawód”. Czy też (a byłaby to druga możliwość) chodzi o działalność wszelkich przedsiębiorców – także spółek cywilnych i osób prawnych w zakresie przedmiotowym określonym w art. 3 ust. 1? Sprawa powinna zostać wyjaśniona, a omawiany przepis odpowiednio przeredagowany.

Art. 3 ust. 2 przewiduje wyłączenie spod działania przepisów projektowanej ustawy działalności produkcyjnej w rolnictwie, itd. Podobny przepis znajdował się w przedwojennym Prawie przemysłowym, a także występuje w ustawodawstwie niektórych innych państw, np., w Niemczech. Sprawą do dyskusji może być to, czy wyłączenie w tym przepisie wymienionych rodzajów działalności nie sięga zbyt daleko.

Ogólnie rzecz biorąc wydaje się, że zakres wyłączeń spod działania projektowanej ustawy sformułowany w art. 3, jest niepełny. Powstaje np. problem stosowania projektowanej ustawy do pewnych rodzajów działalności, które mieszczą się w ogólnych ramach art. 2 ust. 1, ale są obecnie całkowicie i szczegółowo normowane odrębnymi ustawami. Czy do tych rodzajów działalności miałyby znajdować zastosowanie projektowana ustawa ? Chodzi tu np. o prowadzenie niepublicznych szkół wyższych, prowadzenie działalności bankowej, prowadzenie działalności ubezpieczeniowej, prowadzenie działalności w zakresie radiofonii i telewizji, albo prowadzenie domów maklerskich.

Projektodawcy nie odnoszą się w art. 3, ani w żadnym innym przepisie, do pewnych rodzajów działalności, które obecnie, na mocy wyraźnych przepisów ustaw szczególnych, są wyłączone spod przepisów udg. Powstaje więc pytanie, czy takie wyłączenie miałyby także obowiązywać pod rządami projektowanej ustawy, czy też przeciwnie, zamiarem projekto-

dawców jest poddanie pewnych rodzajów działalności ogólnemu reżimowi prowadzenia działalności gospodarczej? Chodzi tu w szczególności o działalność zakładów opieki zdrowotnej, działalność oświatową obejmującą prowadzenie szkoły lub placówki oświatowej, prowadzenie domów opieki społecznej oraz działalność kulturalną instytucji kultury.

Art. 3 ust. 3 określa stosunek przepisów projektowanej ustawy do przepisów ustaw odrębnych. Wynika z niego, że ustawy odrębne miałyby jedynie znaczenie subsydiarne ("w zakresie nie uregulowanym ustawą"). Innymi słowy, wyłączone byłaby stosowanie zasady *lex specialis derogat legi generali*. Należy jednak rozważyć praktyczne skutki takiego rozwiązania. Wydaje się, że przepisy projektowanej ustawy są zbyt ogólne, aby pasować do wszystkich, bardzo zróżnicowanych sytuacji dotyczących poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej, regulowanych w ustawach szczególnych. Dotyczy to zwłaszcza przepisów licznych ustaw szczególnych normujących udzielanie koncesji i zezwoleń. W projektowanej ustawie zostały unormowane takie kwestie jak: zawartość wniosku o udzielenie koncesji i zezwoleń (art. 14 i art. 20), przesłanki odmowy udzielenia koncesji (art. 16), przesłanki wydania zezwolenia, a pośrednio – także odmowy (art. 26), przesłanki cofania koncesji (art. 21) oraz zezwoleń (art. 28 w zw. z art. 21), zasady sprawowania kontroli (art. 20 i 28). Zagadnienia te są obecnie regulowane w ustawach szczególnych w odniesieniu do poszczególnych koncesji lub zezwoleń. Przepisy ustaw szczególnych powinny wobec tego zostać przeglądnięte i ewentualnie zmienione.

Art. 9 normuje warunki podejmowania i prowadzenia działalności przez obywateli państw obcych. Przepis ten został sformułowany wariantowo. Przy wyborze właściwego rozwiązania należałoby się kierować przede wszystkim zobowiązaniami przyjętymi przez Polskę w umowach międzynarodowych, a zwłaszcza w Układzie Europejskim z 1991 r (art. 44 i nast. UE), a także potrzebą dostosowania przepisów polskich do standardów prawa Wspólnoty Europejskiej, w perspektywie przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej (art. 52 i nast. Traktatu WE).

Art. 10 przewiduje objęcie koncesjonowaniem działalności gospodarczej w czterech dziedzinach. W porównaniu z obecnym art. 11 udg, poddającym koncesjonowaniu 27 rodzajów działalności gospodarczej, jest to zmiana rewolucyjna, przynajmniej formalnie.

Na tym tle nasuwają się jednak następujące uwagi:

Niektóre koncesje proponuje się zastąpić zezwoleniami, jest to więc raczej zmiana terminologiczna (por. art. 67, 70, 74 projektu);

Koncesje w niektórych dziedzinach miałyby być zniesione, a działalność gospodarcza mogłaby być w tych dziedzinach podejmowana w sposób wolny. Dotyczy to dziedzin objętych obecnym art. 11 udg., a wymienionych w art. 86 ust. 2 projektu.

Powstaje pytanie o los dziedzin obecnie koncesjonowanych, które nie zostały wymienione ani w art. 10, ani w art. 86 ust. 2, ani w art. 67, 70 lub 74 projektu. Zasadniczo, stosownie do art. 86 ust. 1 należałoby przyjąć że działalność taka może być prowadzona bez koncesji. Sprawa nie jest jednak jasna, ponieważ art. 86 ust. 1 odsyła do ust. 3, którego w projekcie nie ma!

Idea ograniczenia liczby koncesji i rozszerzenia w ten sposób zakresu wolności gospodarczej (art. 20 i 22 Konstytucji RP) zasługuje na uznanie. Jednakże znoszenie koncesji (dotyczy to także zezwoleń) wymaga uzasadnienia, tak samo jak ich wprowadzenie. Należy rozważyć, czy interes publiczny i interes osób trzecich, np. konsumentów nie dozna uszczerbku wskutek pochopnego dopuszczenia do prowadzenia danej działalności poza zakresem bezpośredniego oddziaływania władzy publicznej. Przy "ryczałtowym" znoszeniu koncesji i ze-

zwoleń powstaje niebezpieczeństwo popełnienia błędów, które będą następnie naprawiane poprzez przywrócenie koncesjonowania, z niewątpliwą szkodą dla autorytetu ustawodawcy.

Uzupełnieniem uwag do art. 10 są uwagi do rozdziału 4 projektu (art. 24 i nast.)

Art. 15 dotyczy sytuacji, kiedy o koncesje ubiega się większa liczba przedsiębiorców, niż wynosi liczba rozdzielanych koncesji. Ust. 3 przewiduje konstrukcję łącznego postępowania koncesyjnego dla wszystkich podmiotów zainteresowanych otrzymaniem koncesji. Jest to rozwiązanie które ma zalety: zapewnia równość szans i równe traktowanie przedsiębiorców ubiegających się o koncesje oraz sprzyja rzetelnemu postępowaniu administracyjnemu. Z drugiej jednak strony, zasady takiego zbiorczego postępowania administracyjnego powinny zostać szczegółowo unormowane. Dotychczasowe konstrukcje proceduralne k.p.a. są niedostosowane do takiej sytuacji, mimo obowiązywania art. 62 k.p.a. Powstają w związku z tym poważne trudności prawne i praktyczne, związane np. z ustaleniem kręgu podmiotów, którym można przyznać status strony postępowania, dostępu stron do akt postępowania, przebiegu postępowania dowodowego, korzystania ze środków prawnych, momentu w którym decyzja staje się wykonalna i wielu innych.

Przepisy rozdziału 4 projektu, czyli art. 24-28 projektu dotyczą zezwoleń.

Jak wynika z uzasadnienia, projektodawcy nawiązują do spotykanego niekiedy w literaturze rozróżnienia koncesji i zezwoleń i rozdzielają w związku z tym przepisy między rozdziały 3 i 4 projektu. Zgodnie z tą koncepcją koncesje mogą być udzielane w dziedzinach objętych monopolem (wyłącznością) państwa. Przyznanie koncesji oznacza dla koncesjonariusza prowadzenie działalności gospodarczej (często powiązane z wykonywaniem funkcji administracyjnych) w sferze zastrzeżonej zasadniczo dla państwa. Natomiast wydawanie zezwoleń jest przewidziane przez ustawodawcę wówczas, kiedy prowadzenie danej działalności jest związane potencjalnie z zagrożeniem dla życia, zdrowia czy innych dóbr oraz ochrony interesu publicznego. Z tych względów podjęcie danej działalności jest poddane prewencyjnej reglamentacji, której przejawem jest generalny zakaz prowadzenia działalności, chyba że zakaz ten zostanie indywidualnie uchylony, właśnie przez udzielenie zezwolenia przez organ administracyjny.

Przedstawione powyżej rozróżnienie koncesji i zezwoleń i opieranie na nim rozwiązań ustawowych budzi wątpliwości.

Odwołanie się przy instytucji prawnej “koncesji” do koncepcji wyłączności (monopolu) państwa zakłada, że istnieją jakieś dziedziny gospodarki zastrzeżone niejako ze swej natury dla państwa. Takie podejście nie nadaje się współcześnie do zaakceptowania w sytuacji, gdy tendencje do prywatyzacji gospodarki opanowały od ok. dwudziestu lat niemal cały świat, w tym również Polskę. W świetle art. 216 ust. 3 Konstytucji RP monopol państwa jest konstrukcją prawa pozytywnego, zastrzeżoną dla ustawodawstwa. Traktowanie koncesji jako formy wykonywania monopolu państwa wymagałoby więc najpierw każdorazowo wyraźnego ustanowienia tego monopolu w przepisach ustawowych. Tego w obecnym stanie prawnym w Polsce nie uczyniono, a w każdym razie nie we wszystkich dziedzinach, które według twórców projektu miałyby podlegać koncesjonowaniu.

Rodzą się także wątpliwości, czy odróżnienie koncesji od zezwoleń może polegać na tym, jak sądzą autorzy uzasadnienia projektu, że te pierwsze są decyzjami uznaniowymi (tzn. organowi koncesyjnemu przysługuje uznanie administracyjne), a te drugie decyzjami związanymi. Przede wszystkim należy zauważyć, że takiego rozróżnienia, deklarowanego w uzasadnieniu projektu, nie daje się wyczytać z samych przepisów projektu. Również analiza przepisów ustaw szczególnych nie przyniosłaby oczekiwanego rezultatu. “Podręcznikowo” rzecz

ujmując, w przypadku koncesji organ “może ją wydać”, natomiast w przypadku zezwoleń, organ “wydaje zezwolenie, jeśli spełnione są warunki określone w ustawach szczególnych”. Takie rozróżnienie nie znajduje odbicia w obowiązującym prawie i nie przynosi go także omawiany projekt. Ponadto, doktrynalna konstrukcja uznania administracyjnego również nie znajduje pełnego zastosowania do analizy ustaw. Rzecz w tym, że warunki przyznania zezwoleń często są określone za pomocą pojęć niedookreślonych, wymagających oceny stanu faktycznego ze strony organu stosującego prawo. W praktyce, mimo różnej kwalifikacji doktrynalnej, zarówno przy wydawaniu koncesji jak i zezwoleń organom administracyjnym przysługują pewne “luzy decyzyjne”.

W konkluzji należy stwierdzić, że zasadniczo rozróżnienie koncesji i zezwoleń nie ma obecnie merytorycznego uzasadnienia. W obu przypadkach chodzi o ograniczenie wolności gospodarczej polegające na tym, że podjęcie działalności gospodarczej jest uzależnione od uzyskania uprawnienia na podstawie konstytutywnej decyzji administracyjnej. W każdym przypadku należy postulować, aby reglamentacja tego typu miała charakter starannie umotywowanego wyjątku od zasady, jaką jest swobodna (wolna) działalność gospodarcza. Ponadto, niezbędne jest, aby przesłanki odmowy lub cofania koncesji (zezwoleń) były określane możliwie precyzyjnie. Pozostawianie zbyt wielkiej swobody organom administracyjnym rodzi bowiem niebezpieczeństwo korupcji. Przesłanki przyznawania omawianych uprawnień muszą być z konieczności zróżnicowane, w zależności od przedmiotu działalności gospodarczej; z drugiej strony należy dążyć do częściowej unifikacji tych przesłanek w ustawie mającej charakter *lex generalis*.

Z powyższym poglądem nie koliduje natomiast aprobata dla zachowania różnorodności terminologicznej i nazywania niektórych decyzji administracyjnych “koncesjami”, a innych “zezwoleńiami”, zgodnie z wcześniejszą tradycją.

Rozdział 5 (art. 29-38) dotyczy przedstawicielstw. Projekt zawiera na ogół trafne przepisy dotyczące przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych (w rozumieniu art. 4 pkt 4 projektu), które mają zastąpić anachroniczne już rozporządzenie Rady Ministrów z 1976 r.

Art. 31. Nie wydaje się uzasadnione tworzenie odrębnej ewidencji przedstawicielstw, prowadzonej przez Ministra Gospodarki obok Krajowego Rejestru Sądowego. Wydaje się, że przedstawicielstwa powinny podlegać rejestracji w tym rejestrze, ewentualnie po wprowadzeniu niezbędnych modyfikacji do ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym. Co najwyżej można przewidzieć jakieś rozwiązanie przejściowe do czasu wejścia w życie wymienionej ustawy, tj. do 1 I 2001 r.

W rozdziale 7 projektu (art. 44 - 48) wprowadzone zostały nowe przepisy dotyczące przedsiębiorstw rodzinnych oraz małych i średnich.

Art. 44 wprowadza normę zawierającą wewnętrzną sprzeczność. Nie da się bowiem stworzyć “korzystnych warunków dla funkcjonowania i rozwoju” pewnej kategorii przedsiębiorców, w tym przypadku: “przedsiębiorców prowadzących przedsiębiorstwa małe i średnie, a w szczególności rodzinne”, a równocześnie czynić to: “z poszanowaniem zasad równości i konkurencji” wobec innych, nieuprzywilejowanych przedsiębiorstw.

Art. 45 i 46. Kryteria wyróżnienia małych i średnich przedsiębiorstw są oparte na prawie Wspólnoty Europejskiej. Zasadniczo, to wyróżnienie ma znaczenie z punktu widzenia przepisów dotyczących dopuszczalnych form udzielania pomocy państwa dla przedsiębiorstw. Dlatego też wydaje się, że miejsce dla takich przepisów jest nie w projektowanej ustawie, ale

w innych ustawach, np. w przygotowywanej ustawie o zasadach udzielania pomocy państwa dla przedsiębiorstw.

Art. 45 ust. 3 wprowadza pojęcie “małego rodzinnego przedsiębiorstwa”. Ma to być małe przedsiębiorstwo, w rozumieniu art. 45 ust. 1, które jest wyłącznie własnością członków rodziny, ale nie jednego członka rodziny. Art. 45 ust. 4 określa natomiast, kogo uważa się za członków rodziny, odsyłając do ustawy o podatku od spadków i darowizn.

Na tym tle nasuwają się następujące uwagi:

Należy się domyślać, że ideą, jaka przyświecała projektodawcom jest polityka prorodzinna. Można jednak żywić poważne wątpliwości, czy zastosowane rozwiązania spełnią swoje zadanie

Problematiczne jest, czy zakres pojęcia “członkowie rodziny” zaczerpnięty z innej ustawy, mającej odmienne cele, jest adekwatny do celów przyświecającym twórcom omawianego projektu. Zakres ten obejmuje bowiem: małżonka, zstępnych, wstępnych, pasierba, zięcia, synowej, rodzeństwo, ojczyma, macochę i teściów, zstępnych rodzeństwa, rodzeństwo rodziców, zstępnych i małżonkowie pasierbów, małżonków rodzeństwa i rodzeństwo małżonków, małżonków rodzeństwa małżonków, małżonków innych zstępnych.

Projekt nie przewiduje w art. 2 ust. 2 “rodziny” jako odrębnej kategorii przedsiębiorców. W związku z tym członkowie rodziny, chcąc prowadzić małe przedsiębiorstwo rodzinne w rozumieniu projektu będą musieli założyć spółkę (prawa cywilnego lub prawa handlowego). Ograniczenie kręgu wspólników do członków rodziny ograniczy rozwój spółki, zmiany kręgu wspólników, itd.

Art. 48. Korzyści przewidziane w tym przepisie powinny być określone raczej w ustawach odrębnych, a nie w projektowanej ustawie.

Przepisy rozdziału 8 (art. 49-53) dotyczą samorządu gospodarczego. Zagadnienie regulacji prawnej samorządu gospodarczego jest istotne, m.in. ze względu na jego podstawy konstytucyjne (art. 17 ust. 2). Regulacja prawna tej materii w projekcie budzi jednak poważne wątpliwości.

Jak wiadomo, sprawa ustawowego unormowania samorządu gospodarczego jest sporna od wielu lat. Kwestią, co do której nie osiągnięto zgody w Sejmie kilku kadencji jest to, czy przynależność do samorządu gospodarczego powinna być dobrowolna, czy też obowiązkowa, a ponadto: jakie zadania powinny wykonywać organizacje samorządowe oraz czy i jakie powinny im przysługiwać kompetencje do wykonywania administracji publicznej.

Twórcy projektu nie mają najwidoczniej jeszcze pełnej wizji regulacji samorządu gospodarczego i dlatego ograniczyli się do zamieszczenia kilku przepisów, odsyłając w pozostałym zakresie do osobnej ustawy (art. 53). W tej sytuacji powstaje w ogóle pytanie, czy nie byłoby celowe pełne unormowanie tej problematyki w odrębnej ustawie, bez zamieszczania w projekcie przepisów, które ze względu na swój szczątkowy charakter nie nadają się jeszcze do stosowania.

Projektodawcy opowiadają się za dobrowolną przynależnością do samorządu gospodarczego (art. 50). Jest to dokonanie wyboru pewnego “modelu” samorządu z którym nie sposób w tym miejscu dyskutować. Zalety i wady takiego rozwiązania są przy tym znane. Dodatkowo jednak w art. 52 ust. 1 stwierdza się, że samorząd gospodarczy “nie posiada uprawnień władczych w stosunku do przedsiębiorców”. Pojęcie “uprawnień władczych” nie jest jasne i nie wiadomo, czy jest tu potraktowane jako synonim sprawowania administracji publicznej. Powstaje jednak obawa, że to, co w projekcie określa się jako “samorząd gospodarczy” w istocie nie ma takiego charakteru i występuje tutaj swego rodzaju nadużycie terminologiczne.

W tym miejscu można jedynie przypomnieć, że samorząd, w ścisłym prawniczym rozumieniu, polega – ujmując rzecz w skrócie - na wykonywaniu administracji publicznej w sposób zdecentralizowany przez powołane do życia na podstawie ustaw organizacje pewnych, zainteresowanych grup społecznych.

Przepisy rozdziału 9 noszącego mało mówiący tytuł: Przepisy szczególne (art. 54-55) wprowadzają pewne kompetencje kontrolne i nadzorcze organów administracji publicznej wobec przedsiębiorców.

Art. 54 ust. 1 projektu przewiduje kompetencje kontrolne wobec przedsiębiorców, dotyczące przestrzegania obowiązków wynikających z art. 8 projektu, a przysługujące “organom administracji publicznej”. Jest to rozwiązanie nieprawidłowe, gdyż właściwość organów została określona wysoce nieprecyzyjnie. Organami administracji publicznej są zarówno organy administracji rządowej (centralnej i terenowej), jak i administracji samorządowej, na wszystkich szczeblach. Trudno przyjąć, że omawiane kompetencje przysługują wszystkim organom należącym do wszystkich tych kategorii.

Ta sama wada występuje w art. 54 ust. 2 i art. 55.

Art. 86. O przepisie tym była mowa przy omawianiu art. 10.

Kraków, 8 października 1998 r.