

# Edmund Mazur

---

## Prawo przemysłowe

---

Palestra 38/9-10(441-442), 86-90

---

1994

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej [bazhum.muzhp.pl](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

# Punkty widzenia

---

Edmund Mazur

## Prawo przemysłowe

W okresie międzywojennym, a nawet po wojnie, do roku 1949, wszelka działalność przemysłowa i handlowa podlegała Ministrowi Przemysłu i Handlu. Ustawą z dnia 10 II 1949 r. (DzU nr 7, poz. 43 z późniejszymi zmianami) zniesiono ten urząd, a na jego miejsce utworzono 6 nowych urzędów ministerialnych (4 przemysłowe i 2 handlowe). Ministerstwa te w dalszym ciągu podlegały różnym zmianom i przekształceniom – w pewnym czasie liczba ich sięgała dziesięciu. Wraz z likwidacją urzędu przemysłu i handlu w roku 1949, rozpoczęła się era gospodarki planowej, nakazowo-rozdzielczej.

Ponieważ obecnie ponownie nastąpiło scalenie przemysłu i handlu w jednym resorcie Ministerstwa Przemysłu i Handlu, który w zasadzie jest następcą prawnym przedwojennego i tuż powojennego swego poprzednika o prawie identycznych kompetencjach, a ponadto przekształceni ulegają struktury ustrojowe polskiej gospodarki, warto przyjrzeć się mechanizmom organizacyjno-prawnym, w których działa nasza gospodarka w ramach kapitalizmu zachodnio-europejskiego. Nie chodzi tu o prostą kontynuację tych rozwiązań, bo upływ czasu i przekształcenia modelowe oraz postęp cywilizacji technicznej stwarzają nowe wyzwania i konieczności, ale spojrzenie na problem z perspektywy historycznej, pozwala nawiązać do rodzimej tradycji.

Takie przybliżenie tematu pozwala też stwierdzić, że nie mamy czego się wstydić, a przeciwnie – mamy bogate doświadczenia i niezłe wyniki. Niektóre mechanizmy i rozwiązania nie zestarzały się i mogłyby z powodzeniem zostać przeniesione wprost, czy z pewnymi modyfikacjami, do aktualnej sytuacji przemysłu i handlu. Spójrzmy zatem na zagadnienie od strony modelowej.

### Prawo przemysłowe w przedwojennej Polsce

Prawo przemysłowe zostało ogłoszone Rozporządzeniem Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 VI 1927 r. o prawie przemysłowym (DzU nr 53, poz. 468 z późniejszymi zmianami). Rozporządzenie to miało moc ustawy z upoważnienia art. 44 ust. 6 Konstytucji i ustawy wykonawczej z dnia 2 VIII 1926 r. (DzU nr 78, poz. 443). Jest charakterystyczne, że przed wojną najważniejsze akty prawne rządu kodeksu czy prawa, były w tym właśnie trybie uchwalane i ogłaszane. Miało to niebagatelne znaczenie, gdyż projekt opracowywało grono wybitnych fachowców specjalnie zgromadzonych przy Prezydencie i Ministrze Sprawiedliwości, następnie projekt ten był szeroko omawiany i dyskutowany w różnych gremiach branżowych i zawodowych, a w konsekwencji ogłaszany. Nie podlegał omawianiu i uchwalaniu na fo-

rum Sejmu i Senatu, nie nosił więc znamion licznych poprawek i uzupełnień tak charakterystycznych dla obecnie uchwalanych ustaw przez nasz parlament. Mimo to – albo właśnie dzięki temu – przedwojenne ustawodawstwo było zwarte, logicznie zbudowane i dobrze zdało egzamin praktyczny oraz wytrzymało próbę czasu.

Do tego prawa przemysłowego wydano 26 aktów wykonawczych w formie rozporządzeń – przeważnie Ministra Przemysłu i Handlu. To było wszystko w tym zakresie – pod względem prawnym i według tych przepisów funkcjonowała cała polska gospodarka. Objętościowo była to książeczka formatu kieszonkowego o 342 stronach, łącznie z komentarzem i orzecnictwem Sądu Najwyższego oraz Najwyższego Trybunału Administracyjnego. Mówiąc o przedwojennej gospodarce trzeba jeszcze wspomnieć, że przedsiębiorstwa państwowe – (koleje, poczta, przemysł zbrojeniowy, lasy itp.), monopole (spirytusowy, zapalczany, gry i zakłady, tytoniowy itp.) obejmowały oddzielne przepisy, ale były one zsynchronizowane z prawem przemysłowym.

### **Postanowienia prawa przemysłowego**

Prawo przemysłowe podawało już na wstępie (art. 1) definicję przemysłu. Warto ją przytoczyć, bo mimo pewnych archaizmów językowych może nadal służyć za wzór precyzji: „Za przemysł w rozumieniu niniejszego rozporządzenia uważa się wszelkie zatrudnienie zarobkowe lub przedsiębiorstwo, wykonane samoistnie i zawodowo, bez względu na to, czy jest ono wytwarzające, prze-

tworzące, handlowe czy usługowe”. Od tak ustalonej definicji przemysłu w art. 2 ustalano kilkadziesiąt wyjątków lub ograniczeń. Natomiast art. 3 ustalał generalną zasadę wolności w takim sformułowaniu: „Prowadzenie przemysłu jest wolne i dozwolone każdemu, o ile rozporządzenie niniejsze nie przewiduje w tym względzie wyjątków lub ograniczeń...”. Obecnie obowiązująca ustawa o działalności gospodarczej z roku 1988 zawiera podobną definicję (art. 1, 2), ale moim zdaniem węższą i nieprecyzyjną.

Następnie prawo przemysłowe ustalało zasadę siedziby, zajmowało się definicją przemysłu okrężnego i koncesyjnego, omawiało targi gminne, zrzeszenia przemysłowe i ich związki, regulowało zagadnienia uczniów przemysłowych, organizacji rzemiosła, ustalało przepisy karne, ustalało władze przemysłowe oraz tok postępowania. Władzą przemysłową I instancji był starosta lub jego odpowiednik, a w kilku miastach zarządy miejskie w ramach zleconych czynności urzędowych. Drugą instancją przemysłową był wojewoda – w Warszawie Komisarz Rządu m.st. W-wy. W niektórych sprawach I instancją był wojewoda, a II instancją Minister Przemysłu i Handlu, któremu powierzono wykonanie prawa przemysłowego i który pełnił funkcje nadzoru państwowego i odpowiadał za cały polski przemysł. Zarówno pierwsza, jak i druga instancja przemysłowa działała przez swój pion przemysłowo-handlowy w postaci wydziałów. W przedwojennej organizacji administracji terenowej, był to jeden z najważniejszych wydziałów pod względem liczebności, kompetencji oraz fachowości. Od każdej decyzji administracyjnej przysługiwało stronie odwołanie do sądu lub najwyż-

szego Trybunału Administracyjnego. Władze przemysłowe I instancji prowadziły rejestr oraz ściśle współpracowały z władzą podatkową oraz reprezentacją przemysłowców, handlowców i rzemieślników. Współpraca ta była wielostronna i wielokierunkowa, powiązana z organami bankowymi, ubezpieczeniowymi, pracy i pomocy społecznej itp.

### **Reprezentacja przemysłowców i kupców**

Ponieważ od pewnego czasu w prasie oraz w procesie legislacyjnym przedmiotem szczególnego zainteresowania stała się instytucja izby gospodarczej, warto przyrzeć się, jak te zagadnienia były rozwiązywane w prawie przemysłowym. Otóż temu zagadnieniu prawo przemysłowe poświęcało specjalny rozdział V (art. 69-80) zatytułowany: *Zrzeszenia przemysłowe i ich związki*. Były to organizacje dobrowolne, zakładane już przez 3 członków, o celach niezarobkowych. Wszystkie szczegóły były zawarte w statucie, który zatwierdzał Minister Przemysłu i Handlu osobiście lub też przekazywał swoje uprawnienia w tym zakresie właściwemu wojewodzie.

Niezależnie od tych zrzeszeń, Rozporządzenie Prezydenta z dnia 13 VII 1927 r. – o izbach przemysłowo-handlowych (DzU nr 67, poz. 591) powołało instytucje izby przemysłowo-handlowej, jako **stałej reprezentacji interesów gospodarczych przemysłu i handlu**. Izba stała się „... instytucją samorządu gospodarczego i osobą publiczno-prawną” (art. 3). Rodowód izb ma pochodzenie jeszcze z okresu zaborów, gdyż istniały one w zaborze austriackim i pruskim od roku

1868 i 1870, a w zaborze rosyjskim pewne analogiczne rozwiązania też wprowadzono w tym mniej więcej czasie. Te postanowienia państw zaborczych zostały odpowiednio zaadaptowane po odzyskaniu niepodległości i obowiązywały aż do chwili ukazania się prawa przemysłowego. Choć izby nazywano „instytucją samorządu gospodarczego”, to były one powoływane administracyjnie i poddane je ściślemu nadzorowi państwowemu. Zakres działania izby ściśle określono w art. 4. Choć był on szeroki, to w zasadzie sprowadzał się do opiniowania i przedstawiania wniosków i dezyderatów środowiska bądź na żądanie władz, bądź z własnej inicjatywy. Bardzo charakterystyczne jest tu postanowienie art. 4 pkt. 15, zdanie drugie: „Izby spełniają również inne przekazane ustawami i rozporządzeniami czynności, w szczególności z zakresu działania odpowiednich władz państwowych bądź w zupełności, bądź w zastępstwie, bądź ku pomocy wymienionych władz”. Przepis jest jasny i wyczerpujący – chodzi tu w ogólności o czynności zlecone.

### **Nadzór państwowy**

Powołanie i funkcjonowanie izb przemysłowo-handlowych było poddane ściślemu nadzorowi państwowemu. Warto tu przytoczyć kilka najbardziej charakterystycznych rozwiązań rozporządzenia. Cały kraj został podzielony na 10 okręgów. O utworzeniu izby, jej siedzibie i granicach stanowiła Rada Ministrów na wniosek Ministra Przemysłu i Handlu. Nadzór nad izbami sprawował z mocy prawa (art. 3) Minister Przemysłu i Handlu, któremu izba **składała kwar-**

**talne i roczne sprawozdania.** Minister też był instancją odwoławczą od orzeczenia kary porządkowej nałożonej przez prezesa izby. Każda izba miała własny statut zatwierdzany przez ministra. Izba składała się z radców z **wyboru** (od 30 do 80 członków), z **mianowania ministra** (1), 10 członków z wyboru oraz z **kooptacji** (podobnie jak z mianowania). Członkowie (radcowie) izby byli częściowo (w 3/5) delegowani przez zrzeczenia gospodarcze wyznaczone przez Ministra Przemysłu i Handlu. Czynne prawo wyborcze przysługiwało każdemu przemysłowcowi i kupcowi, będącemu podatnikiem państwowego podatku przemysłowego. Władze izby działały w kadencji 5-letniej. Na czele stało Prezydium (zarząd) oraz sekcja przemysłowa i sekcja handlowa. Minister Przemysłu i Handlu ustalał też, którzy płatnicy podatku państwowego przemysłowego, przekazują odpowiedni **dotadek na potrzeby izby**.

Przy powoływaniu i wyborze radców izby stosowano procedurę wyborczą analogiczną do ordynacji wyborczej do parlamentu, odpowiednio przystosowaną. Radcowie izby pełnili swoją funkcję honorowo. Zwracano im tylko koszty dojazdu na posiedzenia, które odbywały się nie rzadziej niż raz na kwartał. Tylko prezes izby i wiceprezesi byli częściowo wynagradzani, natomiast personel techniczny izby na czele z dyrektorem biura był dobrze płatnym organem wykonawczym, praktycznie decydującym o działalności izby. Izba uchwalała swój budżet zatwierdzany przez Ministra Przemysłu i Handlu, i w zasadzie była samowystarczalna finansowo. Jeżeli jednak dochody izby nie pokrywały wydatków, to wówczas dopiero następowało dofi-

nansowanie z dodatku pobieranego razem z podatkiem przemysłowym. Prawo wyborcze do organów izby (czynne i bierne) było restrykcyjne i surowe – np. nie mógł brać udziału w głosowaniu ani być wybrany przemysłowiec czy handlowiec karany, czy w upadłości.

Poszczególne izby tworzyły Związek Izb Przemysłowo-Handlowych Rzeczypospolitej Polskiej, który występował jako naczelną władza w skali krajowej. Dyrektora biura izby i związku **mianował** Minister Przemysłu i Handlu i właściwie on praktycznie kierował izbą i związkiem. Związek miał statut również zatwierdzany przez Ministra Przemysłu i Handlu. Warto jeszcze podkreślić, że ten „samorząd” był bardzo ograniczony, ale dopasowany do przedwojennej organizacji gospodarczej kraju i jako część organiczna prawa przemysłowego dobrze spełniał swoje funkcje. Z jednej strony był wolny rynek prawa i wolna konkurencja, z drugiej zaś ścisły nadzór państwowy sprawowany merytorycznie i osobowo.

Po wojnie i zmianie ustroju politycznego, przepisy prawa przemysłowego nie pasowały do reguł gospodarki nakazowo-rozdzielczej. Przepisy te więc uchylono, ale nastąpiło to w sposób niejednoznaczny, niejako „na raty”. Najpierw uchylono przepisy prawa przemysłowego dotyczące izb przemysłowo-handlowych. Dekretem z dnia 28 IX 1949 r. utworzono Polską Izbę Handlu Zagranicznego i w tej części utraciły moc postanowienia Rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 13 VII 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych (DzU nr 67, poz. 591). Charakterystyczne, że nie uchylono rozdziału V Prawa Przemysłowego z dnia 7 VI 1927 r. (DzU nr 53,

poz. 468 z późniejszymi zmianami). Następnie ustawą z dnia 7 III 1950 r. powołano Centralny Urząd Drobnej Wytwórczości (DzU nr 10, poz. 104) i wówczas dopiero uchylono w całości rozporządzenie Prezydenta RP z 1927 r. o izbach przemysłowo-handlowych, nie uchylając nadal rozdziału V prawa przemysłowego. Cały czas – aż do roku 1972 – prawo przemysłowe nadal obowiązywało i stosowane było w części restrykcyjnej do sektora nie uspołecznionego. Posługiwano się nim jako instrumentem ograniczającym rozwój i działalność tego sektora, wbrew intencjom i założeniom prawa przemysłowego. Ustawą z dnia 1 VII 1958 r. wprowadzono przepisy o zezwoleniach na wykonywanie przemysłu, rzemiosła, handlu i niektórych usług przez jednostki gospodarki nie uspołecznionej (DzU nr 45, poz. 224). W tej części straciły moc prawną przepisy prawa przemysłowego, ale sama ustawa wręcz ich nie uchyliła. Dopiero ustawa z dnia 8 VI 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (DzU nr 23, poz. 164) uchyliła w całości przepisy prawa przemysłowego oraz wydane na ich podstawie przepisy wykonawcze.

Obecnie mamy więc przepisy regulujące gospodarowanie z różnych formacji i epok. Wprawdzie ustawa o działalności gospodarczej z 1988 r. wprowadziła pewną swobodę, ale brak jest dwu segmentów, mianowicie **nie ma norm postępowania oraz władz przemysłowych**. Do tego panuje rozgardiasz w dziedzinie

przepisów dotyczących organów administracji państwowej oraz samorządu terytorialnego, wprowadzono też wiele nowych przepisów szczególnych, np. o przedsiębiorstwach państwowych, rozbudowano znacznie samorząd zawodowy i pracowniczy, przywrócono funkcjonowanie wielu aktów prawnych, np. prawo handlowe, upadłościowe, układowe. Przepisów tych jest już tak wiele, że nawet wybitni znawcy zagadnienia gubią się i stosują je selektywnie. Rodzi się pilna konieczność unifikacji tych przepisów oraz ich dostosowania do zasad współczesnego wolnego rynku.

Wydaje się, że **odtworzenie prawa przemysłowego** byłoby tu znacznym krokiem naprzód i wprowadziłoby pewien ład gospodarczy, i to tym bardziej, że pewne dziedziny są już uregulowane oddzielnie, jak np. rzemiosło, szkolenie i doskonalenie zawodowe, spółdzielczość itp. Prawo przemysłowe mogłoby tu stać się klamrą spinającą całą naszą gospodarkę w określoną całość, wolną, ale uporządkowaną, kreującą, ale i kreowaną, indywidualną, ale i społeczną. Chyba już czas wziąć się za to zagadnienie w sposób kompleksowy i całościowy.

Od redakcji:

*Powyższy tekst publikujemy w przekonaniu, że uregulowania okresu międzywojennego powinny być przypomniane w czasie tworzenia nowego prawa gospodarczego.*