

**REGULOWANA DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA A ZASADA  
WOLNOŚCI GOSPODARCZEJ W PORZĄDKU PRAWNYM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

**CONTROLLED ECONOMIC ACTIVITY VERSUS THE PRINCIPLE OF  
ECONOMIC FREEDOM IN THE LEGAL SYSTEM OF THE REPUBLIC  
OF POLAND**

**MACIEJ ETEL**

Wydział Prawa Uniwersytetu w Białymstoku

**Istota problemu**

Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej wprowadziła do polskiego systemu prawnego kategorię regulowanej działalności gospodarczej. Miało to na celu ograniczenie reglamentacji działalności gospodarczej, zwłaszcza w postaci zezwoleń.

W związku z powyższym w doktrynie publicznego prawa gospodarczego pojawiły się twierdzenia, iż w wyniku wprowadzenia kategorii działalności regulowanej nastąpiło poszerzenie zakresu wolności gospodarczej. Twierdzenie to nie znajduje afirmacji w świetle wyników szczegółowej analizy przepisów prawnych.

**Słowa kluczowe**

przedsiębiorca, działalność gospodarcza, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, działalność regulowana, działalność objęta zezwoleniem, zasada wolności gospodarczej

**The essence of the problem**

The Act on Freedom of Economic Activity from the 2<sup>nd</sup> July 2004 introduced the category of controlled economic activity to the Polish legal system. The aim of that was to reduce the rationing of economic activity, especially in the form of activity covered by a permit.

Therefore in the doctrine of Polish public law of economy appeared some statements that introducing the category of controlled economic activity resulted in broadening the scope of economic freedom. This statement does not meet with the affirmation in light of the results of the detailed analysis of legal regulation.

## **Key words**

entrepreneur, economic activity, Act on Freedom of Economic Activity, controlled economic activity, activity covered by a permit, principle of economic freedom

## **1. Istota problemu**

W porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej istotną rolę odgrywa ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej<sup>1</sup>. Ustawa ta podejmuje problematykę podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz zadań organów administracji publicznej w tym zakresie<sup>2</sup>. Stanowi podstawową regulację prawną dotyczącą wskazanej sfery funkcjonowania państwa. Jej postanowienia mają charakter uniwersalny i winny być stosowane w całym systemie prawa polskiego.

U.s.d.g. jest trzecią ustawą regulującą ustrój gospodarczy Rzeczypospolitej Polskiej od 1989 r.. Pierwszą była ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej<sup>3</sup>, którą zastąpiono ustawą z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej<sup>4</sup>.

Wprowadzenie omawianej, obecnie obowiązującej, ustawy wiąże się z koniecznością dostosowania regulacji krajowych RP do europejskich i międzynarodowych standardów. Faktyczna realizacja wytyczonego celu przyjęła postać szeregu zupełnie nowych regulacji i instytucji, jak również modyfikacji rozwiązań już istniejących.

U.s.d.g. wprowadziła do polskiego systemu prawnego kategorię regulowanej działalności gospodarczej. Wprowadzenie wskazanej kategorii miało na celu ograniczenie sfery reglamentacji działalności gospodarczej, zwłaszcza w postaci zezwoleń.<sup>5</sup> Zachowano około połowy dotychczasowej liczby zezwoleń, natomiast pozostałe rodzaje działalności

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, (Dz. U. z 2004 r. Nr 173, poz. 1807 ze zm.) – dalej zwana w skrócie u.s.d.g.

<sup>2</sup> Zob. art. 1 u.s.d.g.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 41, poz. 324 ze zm.).

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz. U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.).

<sup>5</sup> C. Kosikowski, Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa 2007, s. 210.

gospodarczej objęte dotąd obowiązkiem uzyskania zezwolenia, licencji bądź zgody zaliczono do regulowanej działalności gospodarczej.<sup>6</sup>

W związku z powyższym w doktrynie publicznego prawa gospodarczego pojawiły się twierdzenia, iż w wyniku wprowadzenia kategorii działalności regulowanej nastąpiło poszerzenie zakresu wolności gospodarczej.<sup>7</sup> Twierdzenie to nie znajduje afirmacji w świetle wyników szczegółowej analizy przepisów prawnych. Wskazuję na to poniżej.

## **2. Pojęcie regulowanej działalności gospodarczej**

Definicję regulowanej działalności gospodarczej zawiera art. 5 ust 5 u.s.d.g. Przyjmuje się tam, że jest to działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków określonych przepisami prawa.. Z definicji wynika jedynie, że do podjęcia działalności regulowanej niezbędne jest spełnienie warunków o charakterze szczególnym. Chodzi więc o warunki inne od warunków ogólnych (określonych chociażby w art. 14-22 u.s.d.g.), które odnoszą się do każdego przedsiębiorcy, bez względu na to, jaki rodzaj działalności gospodarczej on wykonuje, a także czy jest to działalność wolna, regulowana czy reglamentowana.

Uzupełnieniem definicji zawartej w art. 5 ust 5 u.s.d.g. jest przepis art. 64 ust 1 u.s.d.g., który precyzuje jakie rodzaje działalności należy utożsamiać z działalnością regulowaną. Z jego brzmienia wynika, że przepisy odrębnych ustaw przesadzają o tym, czy dany rodzaj działalności gospodarczej stanowi działalność regulowaną w rozumieniu u.s.d.g.. Natomiast przedsiębiorca może wykonywać tę działalność dopiero po spełnieniu szczególnych warunków określonych przepisami odrębnej ustawy i po uzyskaniu wpisu w odpowiednim rejestrze regulowanej działalności gospodarczej.

Art. 64 ust 1 u.s.d.g. nie zawiera enumeratywnego katalogu rodzajów działalności uznanych za regulowane, jednakże wprowadza niezwykle istotną zasadę – nie można domniemywać, że dany rodzaj działalności stanowi działalność regulowaną. O fakcie tym przesądza literalne brzmienie przepisu ustawy odrębnej.

---

<sup>6</sup> C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 275.

<sup>7</sup> M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2005, s. 48-81; J. Olszewski (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2005, s. 141-150; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 252-275.

W porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej funkcjonuje ponad 20 ustaw wskazujących na kategorię działalności regulowanej. Akty te określają jednocześnie szczegółowe zasady podejmowania i wykonywania regulowanej działalności gospodarczej.<sup>8</sup> Precyzują odrębne i odpowiednie warunki szczególne podejmowania i wykonywania konkretnego rodzaju działalności regulowanej, a także zawierają postanowienia dotyczące nazwy rejestru i organu rejestrowego, elementów wniosku i treść oświadczenia, jak również zakresu i form kontroli oraz podstaw odmowy wpisu i zasad wykreśleń z rejestru.<sup>9</sup>

### 3. Aspekt proceduralny

Podjęcie działalności gospodarczej uznanej za regulowaną wymaga łącznego spełnienia określonych przesłanek o charakterze materialnym i formalnym.<sup>10</sup> Ich analiza pozwala wyróżnić trzy etapy postępowania zmierzającego do legalnego podjęcia działalności:

- 1) spełnienie przez przedsiębiorcę szczególnych warunków określonych przepisami odrębnej ustawy,
- 2) złożenie przez przedsiębiorcę wniosku o dokonanie wpisu w odpowiednim rejestrze działalności regulowanej wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków szczególnych wymaganych do wykonywania danej działalności,
- 3) wpisanie przez organ prowadzący do rejestru działalności regulowanej.

Pierwsza z przesłanek ma charakter materialnoprawny.<sup>11</sup> Polega na konieczności spełnienia przez przedsiębiorcę szczególnych warunków określonych przepisami odrębnej ustawy. Szczególne warunki konkretyzują krąg przedsiębiorców potencjalnie zdolnych do wykonywania danego rodzaju działalności poprzez określenie wymagań prawnych, finansowych, technicznych i organizacyjnych, którym powinni sprostać. Ich wypełnienie gwarantuje, że dana działalność będzie wykonywana w sposób prawidłowy i bezpieczny.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Zob. ustawy powołane w dalszej części publikacji.

<sup>9</sup> Zob. C. Kosikowski, *Ustawa...op.cit.*, s. 210-244.

<sup>10</sup> Por. C. Kosikowski, *Publiczne...op.cit.*, s. 266-272; J. Olszewski (red.), *Publiczne...op.cit.*, s. 148.

<sup>11</sup> K. Kohutek, *Zasady podejmowania działalności regulowanej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, Nr 6, s. 36.

<sup>12</sup> K. Kohutek, *Zasady...op.cit.*, s. 36.

Warunki szczególne są funkcjonalnie związane z konkretnym rodzajem działalności regulowanej i dla tej działalności właściwe. Pomimo tego możliwe jest dokonanie ich generalnej klasyfikacji. Wyróżnić można warunki polegające na:<sup>13</sup>

- 1) posiadaniu odpowiednich warunków lokalowych i pomieszczeń wyposażonych w wymagane urządzenia,
- 2) posiadaniu tytułu prawnego do nieruchomości, w których będzie wykonywana działalność,
- 3) posiadaniu uprawnień wymaganych do wykonywania danego zawodu lub ewentualnie zatrudnianiu osób posiadających odpowiednie wykształcenie bądź praktykę zawodową (kwalifikacje zawodowe),
- 4) wdrożeniu systemów wewnętrznej kontroli,
- 5) braku prawomocnego skazania przedsiębiorcy za określone przestępstwo (np. popełnione w celu osiągnięcia korzyści majątkowej, przeciwko dokumentom, mieniu, obrotowi gospodarczemu, przestępstwo skarbowe) oraz zakazach powierzania kierowania działalnością osobom, które zostały prawomocnie skazane za określone przestępstwo,
- 6) nie wszczęciu postępowania upadłościowego i likwidacyjnego.

Poza przesłanką materialną podjęcie działalności regulowanej wiąże się również z wypełnieniem przesłanek o charakterze formalnym.

Pierwszą z nich należy utożsamiać z obowiązkiem przedsiębiorcy polegającym na złożeniu wniosku o dokonanie wpisu w rejestrze działalności regulowanej. Z art. 65 ust 1 u.s.d.g. wynika bowiem, że organ prowadzący rejestr dokonuje wpisu na wniosek przedsiębiorcy, po złożeniu przez przedsiębiorcę oświadczenia o spełnieniu warunków wykonywania tej działalności.

Druga przesłanka o charakterze formalnym polega na uzyskaniu wpisu w odpowiednim rejestrze. Należy bowiem pamiętać, że wykonywanie przez przedsiębiorcę działalności regulowanej bez wpisu do rejestru jest, co do zasady, nielegalne.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Tamże...,s. 36; M. Szydło, Reklamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, „Przegląd ustawodawstwa gospodarczego” 2004, Nr 12, s. 10-11.

<sup>14</sup> K. Kohutek, Zasady...*op.cit.*, s. 36.

Wpisu dokonuje właściwy organ rejestrowy na podstawie złożonego przez przedsiębiorcę wniosku wraz z oświadczeniem o znajomości i zadośćuczynieniu warunkom szczególnym. Interesującym jest, że na etapie podejmowania działalności regulowanej zgodność treści oświadczenia ze stanem faktycznym nie jest kontrolowana. Organ rejestrowy dokonuje więc wpisu nie badając czy przedsiębiorca spełnia szczególne warunki związane z daną działalnością.<sup>15</sup> Faktyczna weryfikacja przesłanek materialnych następuje dopiero na etapie wykonywania tej działalności gospodarczej.<sup>16</sup> Organ przed dokonaniem wpisu sprawdza jedynie, czy wniosek i oświadczenie przedsiębiorcy spełniają wszelkie wymogi formalne, tzn. zawierają wymagane dane i dokumenty.

Stosowanie dwóch etapów kontroli – wstępnej formalnej i bieżącej materialnej – oznacza, że podjęcie działalności regulowanej nie zależy od uprzedniego wydania przez właściwy organ indywidualnego pozwolenia na wykonywanie takiej działalności. Dla podjęcia działalności regulowanej wymagane jest jedynie spełnienie przesłanek materialnych i wówczas przedsiębiorca nabywa uprawnienie do jej wykonywania z mocy samego prawa. Z kolei wypełnienie przez przedsiębiorcę przesłanek formalnych rodzi po stronie organu rejestrowego obowiązek dokonania wpisu. Wpis ma bowiem charakter wyłącznie deklaratoryjny i stanowi obowiązek organu polegający na wykonaniu czynności materialno-technicznej<sup>17</sup>, który powstaje z chwilą wpłynięcia doń wniosku. W rezultacie to nie wpis kreuje uprawnienie oznaczonego przedsiębiorcy do wykonywania działalności regulowanej. Nabycie prawa do podjęcia działalności w przypadku kategorii działalności regulowanej następuje *ex lege*.<sup>18</sup>

Właśnie zakres kontroli zdecydowanie odróżnia działalność regulowaną od innych form reglamentacji. W przypadku zezwoleń odpowiedni organ dokonuje kontroli zarówno formalnej jak i materialnej przed podjęciem działalności przez przedsiębiorcę. Następnie wydaje decyzję administracyjną, na mocy której zezwala bądź zabrania oznaczonemu przedsiębiorcy wykonywania konkretnej działalności. Zatem to organ poprzez władczy objaw woli, w postaci decyzji administracyjnej, kształtuje uprawnienie przedsiębiorcy do podjęcia działalności gospodarczej. Natomiast w przypadku regulacji wstępny etap kontroli dotyczy jedynie warunków formalnych, a kontrola właściwa podlega istotnym ograniczeniom. Złożenie przez przedsiębiorcę właściwego wniosku z oświadczeniem nakłada na organ

---

<sup>15</sup> Tamże..., s. 37.

<sup>16</sup> M. Szydło, *Reglamentacja...op.cit.*, s. 10.

<sup>17</sup> Tamże, s. 10.

<sup>18</sup> Por. M. Szydło, *Reglamentacja...op.cit.*, s. 11; K. Kohutek, *Zasady...op.cit.*, s. 39.

obowiązek dokonania wpisu w terminie 7 dni.<sup>19</sup> Po wypełnieniu obowiązku organ z urzędu wydaje zaświadczenie, które tylko potwierdza ten fakt. Należy pamiętać, że zaświadczenie różni się od decyzji administracyjnej. Nie powoduje powstania nowego uprawnienia przedsiębiorcy i nie jest formą władczego wyrażenia woli organu rejestrowego. Wpis w rejestrze i wydanie zaświadczenia musi nastąpić, gdy wniosek przedsiębiorcy jest poprawny i nie zachodzą przewidziane w art. 68 u.s.d.g. przesłanki odmowy.

Z przedstawionych powyżej regulacji wynika, że fundamentalną zasadą w sferze podejmowania działalności regulowanej jest szybkość postępowania<sup>20</sup>. Organ rejestrowy jest obowiązany do dokonania wpisu w terminie zaledwie 7 dni od dnia wpływu kompletnego wniosku z oświadczeniem. Przewidziany czas jest wystarczający na kontrolę formalną, ale zdecydowanie za krótki na przeprowadzenie kontroli materialnej. Nie można jednak zapominać, że taka sytuacja potęguje ryzyko wystąpienia zagrożeń ważnego interesu publicznego.

Co do zasady przedsiębiorca może legalnie wykonywać działalność objętą regulacją dopiero po uzyskaniu i na podstawie wpisu we właściwym rejestrze. Takie uzależnienie naraża go na negatywne konsekwencje natury finansowej, organizacyjnej i technologicznej wynikające z opieszałości organu. Jednak w przypadku działalności regulowanej przedsiębiorca nie pozostaje bezsilny. U.s.d.g. w art. 67 ust 2 przewiduje pewien wyjątek od wspomnianej wyżej generalnej zasady – wprowadza możliwość podjęcia działalności na podstawie zawiadomienia. W sytuacji, gdy właściwy organ nie dokona wpisu w terminie 7 dni, a od dnia wpływu wniosku upłynęło dni 14, przedsiębiorca może rozpocząć działalność po uprzednim zawiadomieniu na piśmie organu, który nie dokonał wpisu.<sup>21</sup>

Wprowadzenie wskazanego rozwiązania zasługuje na ocenę pozytywną, ale naraża przedsiębiorcę na pewne niebezpieczeństwa.

---

<sup>19</sup> Zob. M. Szydło, *Reglamentacja...op.cit.*, s. 11; K. Kohutek, *Zasady...op.cit.*, s. 37-39.

<sup>20</sup> J. Olszewski (red.), *Publiczne...op.cit.*, s. 149.

<sup>21</sup> Oczywiście nie dotyczy to przypadku, gdy wezwano przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku nie później niż przed upływem 7 dni od dnia jego otrzymania. Wówczas termin dopuszczający rozpoczęcie działalności bez wpisu w rejestrze biegnie odpowiednio od dnia wpływu uzupełnionego wniosku.

Przedstawione powyżej argumenty natury proceduralnej pozwalają stwierdzić, że wprowadzenie kategorii działalności regulowanej jest z tego punktu widzenia równoznaczne z liberalizacją zasad podejmowania działalności gospodarczej.

Ustawodawca odstąpił od konieczności przeprowadzania uprzedniej kontroli materialnej na rzecz kontroli formalnej. Uniezależnił podjęcie działalności od konstytutywnej zgody organu rejestrowego i w efekcie przyśpieszył postępowanie. W związku z tym uzyskanie wpisu do rejestru działalności regulowanej jest zdecydowanie łatwiejsze od uzyskania zezwolenia.

Jednakże liberalizacja zasad postępowania nastąpiła pewnym kosztem. Zrezygnowano z celów prewencyjnych realizowanych w zakresie koncesjonowania, jak i w zakresie zezwoleń, licencji i zgód. Organ rejestrowy dokonuje wpisu bez kontroli rzeczywistego wypełnienia warunków związanych z daną działalnością. Dalece ryzykownym jest założenie, iż ochrona ważnego interesu publicznego jest nadal zagwarantowana, pomimo faktu, że kontrola materialna ma miejsce dopiero *ex post*.

Problem pojawia się także na tle odpowiedzialności, jaką ponosi przedsiębiorca, który złożył nieprawdziwe oświadczenie. Przepisy u.s.d.g. przewidują jedynie terminowy zakaz wykonywania konkretnej działalności, niezbyt zresztą uciążliwy z punktu widzenia przedsiębiorcy. Wobec braku sankcji natury administracyjnej oczywistym powinno być określenie zasad odpowiedzialności karnej przedsiębiorcy za składanie fałszywych zeznań w postępowaniu administracyjnym. Natomiast przepisy u.s.d.g. oraz kodeksu wykroczeń<sup>22</sup> jak również przepisy ustaw odrębnych nie przewidują odpowiedzialności karnej za podanie nieprawdy we wniosku.<sup>23</sup> Ten stan wręcz prowokuje szereg zachowań patologicznych natury gospodarczej.

---

<sup>22</sup> Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. Kodeks wykroczeń, (j.t. Dz. U. z 2007 r., Nr 109, poz. 756 ze zm.).

<sup>23</sup> C. Kosikowski, *Publiczne...op.cit.*, s. 269; Jedynie ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, (Dz. U. z 2004 r., Nr 171, poz. 1800 ze zm.) zawiera pouczenie przedsiębiorcy o odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 6 kodeksu karnego:

*"Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 Kodeksu karnego oświadczam, że:*

*dane zawarte we wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych są zgodne z prawdą; znane mi są i spełniam warunki wykonywania działalności telekomunikacyjnej, której dotyczy wniosek, wynikające z ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. - Prawo telekomunikacyjne."*



#### 4. Aspekt materialny

Wprowadzenie kategorii działalności regulowanej spowodowało zauważalne zmniejszenie liczby działalności objętych zezwoleniem, licencją i zgodą. Zezwolenia, które dotychczas ograniczały przedsiębiorców w podejmowaniu działalności gospodarczej zostały zastąpione wpisem w odpowiednim rejestrze.<sup>24</sup> Normy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej<sup>25</sup> pozwalają określić katalog działalności uznanych za regulowane, które na gruncie ustawy – Prawo działalności gospodarczej<sup>26</sup> objęte były zezwoleniami. Istnieje prawie 30 rodzajów działalności, które ewaluowały od zezwolenia do regulacji. Zestawienie warunków szczególnych prowadzi do interesujących wniosków związanych z określoną na wstępie tezą.

Podział działalności o charakterze gospodarczym w oparciu o kryterium różnic w sferze warunków szczególnych, uzasadnia wskazanie dwóch podstawowych grup:

- 1) działalności, których warunki podjęcia i wykonywania nie uległy zmianie po objęciu regulacją oraz
- 2) działalności, których objęcie regulacją wiązało się ze zmianą warunków materialnych.

Pierwszą grupę stanowią działalności, w przypadku których nie ma różnic w zakresie warunków szczególnych pomiędzy zezwoleniem a regulacją. Ewentualnie, zachodzą różnice nieznaczne, w praktyce niezauważalne dla przedsiębiorcy. Do grupy tej zaliczyć należy działalność gospodarczą:

- 1) w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów, prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców oraz prowadzenia pracowni psychologicznej,<sup>27</sup>
- 2) polegającą na organizowaniu imprez turystycznych oraz pośredniczeniu na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych,<sup>28</sup>
- 3) w zakresie wytwarzania lub magazynowania biokomponentów,<sup>29</sup>

---

<sup>24</sup> M. Szydło, *Reglamentacja...op.cit.*, s. 11.

<sup>25</sup> Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. Przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej, (Dz. U. z 2004 r., Nr 173, poz. 1808).

<sup>26</sup> Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, (Dz. U. z 1999 r., Nr 101, poz. 1178 ze zm.).

<sup>27</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, (Dz. U. z 2005 r., Nr 108, poz. 908 ze zm.).

<sup>28</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, (Dz. U. z 2004 r., Nr 233, poz. 2268 ze zm.).

<sup>29</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, (Dz. U. z 2006 r., Nr 169, poz. 1199 ze zm.).

- 4) w zakresie prowadzenia kursów dokształcających,<sup>30</sup>
- 5) polegającą na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane przez cudzoziemców na terytorium RP oraz polowania za granicą,<sup>31</sup>
- 6) w zakresie kształcenia podyplomowego pielęgniarek i położnych,<sup>32</sup>
- 7) w zakresie kształcenia podyplomowego lekarzy i lekarzy dentyków,<sup>33</sup>
- 8) w zakresie wyrobu, oczyszczania, skażania i odwadniania alkoholu etylowego oraz działalność w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych,<sup>34</sup>
- 9) w zakresie usług detektywistycznych,<sup>35</sup>
- 10) w zakresie wyrobu lub rozlewu napojów spirytusowych,<sup>36</sup>
- 11) w zakresie prowadzenia konfekcjonowania lub obrotu środkami ochrony roślin,<sup>37</sup>
- 12) w zakresie wyrobu lub rozlewu wyrobów winiarskich,<sup>38</sup>
- 13) w zakresie organizowania wyścigów konnych.<sup>39</sup>

W przedstawionym katalogu rodzajów działalności zakres warunków szczególnych nie uległ zmianie, pomimo wprowadzenia kategorii działalności regulowanej. Z analizy odpowiednich ustaw wynika, że w zakresie obciążeń nie dokonano reform korzystnych dla przedsiębiorców. W niektórych sytuacjach istnieją, co prawda, niewielkie różnice, jednakże związane ze zmianami natury proceduralnej.<sup>40</sup> Innymi słowy nie zachodzą przesłanki materialne

---

<sup>30</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych, (Dz. U. z 2002 r., Nr 199, poz. 1671 ze zm.).

<sup>31</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 13 października 1995 r. Prawo łowieckie, (j.t. Dz. U. z 2005 r., Nr 127, poz. 1066 ze zm.).

<sup>32</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarce i położnej, (Dz. U. z 2001 r., Nr 57, poz. 602 ze zm.).

<sup>33</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, (j.t. Dz. U. z 2005 r., Nr 226, poz. 1943 ze zm.).

<sup>34</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych, (Dz. U. z 2001, Nr 31, poz. 353 ze zm.).

<sup>35</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych, (Dz. U. z 2002 r., Nr 12, poz. 110 ze zm.).

<sup>36</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych, (Dz. U. z 2006 r., Nr 208, poz. 1539).

<sup>37</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin, (Dz. U. z 2004 r., Nr 11, poz. 94 ze zm.).

<sup>38</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 22 stycznia 2004 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina, (Dz. U. z 2004 r., Nr 34, poz. 292 ze zm.).

<sup>39</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych, (Dz. U. z 2001 r., Nr 11, poz. 86 ze zm.).

<sup>40</sup> Doskonałym tego przykładem jest działalność gospodarcza w zakresie organizowania wyścigów konnych. Obecnie przedsiębiorca nabywa prawo do wykonywania działalności kiedy: 1) posiada tor wyścigowy, spełniający wymagane warunki techniczne oraz 2) posiada zatwierdzone plany gonitw, jak również 3) ustanowił zabezpieczenie finansowe dla właściwego przeprowadzania wyścigów konnych. Natomiast warunki związane z zezwoleniem wyglądały nieco inaczej. Wówczas przedsiębiorca obowiązany był do wskazania planowanej lokalizacji toru wyścigowego oraz opisu projektowanych urządzeń technicznych, a także określenia

przemawiające za poszerzeniem sfery wolności gospodarczej, a przedsiębiorca jest zobligowany do spełnienia takich samych warunków szczególnych.

Druga grupa obejmuje rodzaje działalności, których objęcie regulacją wiąże się ze zmianą warunków materialnych. Do tej grupy zakwalifikować należy:

- 1) działalność w dziedzinie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców,<sup>41</sup>
- 2) działalność polegająca na prowadzeniu indywidualnej (w tym specjalistycznej) lub grupowej praktyki pielęgniarek i położnych,<sup>42</sup>
- 3) działalność polegająca na prowadzeniu indywidualnej (w tym specjalistycznej) lub grupowej praktyki lekarskiej,<sup>43</sup>
- 4) działalność w zakresie prowadzenia przedsiębiorstwa składowego,<sup>44</sup>
- 5) prowadzenie działalności kantorowej,<sup>45</sup>
- 6) wykonywanie działalności pocztowej niewymagającej zezwolenia.<sup>46</sup>

W przypadku wyżej wymienionych rodzajów działalności zachodzą istotne różnice w zakresie warunków pomiędzy zezwoleniem a działalnością regulowaną. Paradoksalnie jednak nie prowadzą do poszerzenia wolności gospodarczej. Zaliczenie wskazanych działalności do kategorii regulowanych przyniosło odmienny od zamierzonego skutek w postaci zwiększonego zakresu obowiązków przedsiębiorców. Poszerzono katalog warunków szczególnych, a co za tym idzie poszerzono liczbę obowiązków, które przedsiębiorca zobowiązany jest wypełnić. Wobec powyższego trudno utrzymywać, że takie działania ustawodawcy przemawiają za zwiększeniem wolności gospodarczej. W tym sensie wprowadzone zmiany w zakresie wolności gospodarczej są zaprzeczeniem liberalizacji

---

planowanych rodzajów i liczby gonitw, które będą na danym torze przeprowadzane. Ponadto musiał przedstawić środki, które będą stanowiły zabezpieczenie finansowe. Widoczne jest, że generalnie katalog warunków szczególnych nie uległ zmianie. Zaistniała jednak pewna różnica związana z procedurą podejmowania działalności.

<sup>41</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, (j.t. Dz. U. z 2006 r., Nr 97, poz. 673 ze zm.).

<sup>42</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarce i położnej, (Dz. U. z 2001 r., Nr 57, poz. 602 ze zm.).

<sup>43</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, (Dz. U. z 2005 r., Nr 226, poz. 1943 ze zm.).

<sup>44</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 16 listopada 2000 r. o domach składowych oraz o zmianie KC, KPC i innych ustaw, (Dz. U. z 2000 r., Nr 114, poz. 1191 ze zm.).

<sup>45</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe, (Dz. U. z 2002 r., Nr 141, poz. 1178 ze zm.).

<sup>46</sup> Działalność regulowana unormowana w ustawie z dnia 12 czerwca 2003 r. Prawo pocztowe, (Dz. U. z 2003 r., Nr 130, poz. 1188 ze zm.).

polskiego prawa. Argumentów na to dostarczają przepisy ustaw odrębnych związanych z regulowaną działalnością gospodarczą.

Zasadnym jest twierdzenie, iż w aspekcie materialnym wprowadzenia regulacji nie należy wiązać z liberalizacją wolności gospodarczej. W przypadku wielu rodzajów działalności warunki szczególne zupełnie nie uległy zmianie, a niekiedy sytuacja przedsiębiorcy uległa pogorszeniu, gdyż obciążeń wręcz przybyło.

Analiza odpowiednich aktów prawnych prowadzi do zaskakującego wniosku – nie sposób wskazać działalności, w przypadku której obciążenia przedsiębiorcy zostałyby zmniejszone na skutek wprowadzenia kategorii działalności regulowanej.

Pobieżne zapoznanie się ze zmianami w ustawach odrębnych sprawia wrażenie, że faktycznie doszło do zmniejszenia katalogu warunków szczególnych. Jednakże w moim mniemaniu jest to złudne wrażenie, sprokurowane faktem, że po wejściu w życie u.s.d.g. niektóre warunki szczególne przestały być bezpośrednio związane z konkretnymi rodzajami działalności, a zaczęły odnosić się do wszelkiej działalności o charakterze gospodarczym. Aby zauważyć sygnalizowaną ewolucję wystarczy przyjrzeć się ogólnym obowiązkom przedsiębiorców określonym w u.s.d.g.<sup>47</sup> oraz kompetencjom organów sprawującym funkcje kontroli i nadzoru.<sup>48</sup>

## 5. Wnioski

Odpowiedź na postawione we wstępie pytanie (czy wprowadzenie kategorii regulowanej działalności gospodarczej przyczyniło się w istotny sposób do poszerzenia wolności gospodarczej w Polsce) nie jest jednoznaczna.

Z jednej strony, uproszczono procedurę uzyskania wpisu w rejestrze regulowanej działalności gospodarczej. Określone w u.s.d.g. terminy na dokonanie przez organ wpisu i

---

<sup>47</sup> Zob. art. 14-22 u.s.d.g.

<sup>48</sup> Zob. policja gospodarcza w: C. Kosikowski, *Publiczne...op.cit.*, s. 202-210; C. Kosikowski, *Ustawa...op.cit.*, s. 101-104; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 114-148; A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited 2003, s. 394-422; M. Zdyb, *Publiczne prawo gospodarcze*, Kraków 1997, s. 277-339.

przeprowadzenie kontroli eliminują praktycznie powstanie zwłoki w dokonywaniu tych czynności. Cechą charakterystyczną jest więc szybkość i przystępność postępowania.

Z drugiej jednak strony nie można zapominać, że wprowadzone uproszczenia przyniesić negatywne skutki.

Z materialnego punktu widzenia wprowadzenie kategorii działalności regulowanej nie jest równoznaczne z liberalizacją wolności gospodarczej. Wiąże się bowiem z poszerzeniem katalogu warunków materialnych prowadzenia tego rodzaju działalności. Wbrew oczekiwaniom objęcie regulacją nie przyniosło więc skutków w postaci zmniejszenia obowiązków przedsiębiorców. Można też ważyć, czy przyjęte reguły proceduralne nie ograniczyły zakresu zmian warunków materialnych. Znaczne uproszczenie postępowania nastąpiło bowiem kosztem rezygnacji z celów prewencyjnych, co może wręcz prowokować zagrożenia ważnego interesu publicznego.

Reasumując należy stwierdzić, iż bezpodstawną okazała się teza zakładająca, że w systemie prawa RP doszło do poszerzenia wolności gospodarczej poprzez zmianę warunków szczególnych wykonywania regulowanej działalności gospodarczej.

#### **Literature:**

- [1] Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., *Administracyjne prawo gospodarcze*, wyd. Kolonia Limited, Wrocław 2003, ss. 507
- [2] Kohutek K., *Zasady podejmowania działalności regulowanej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, Nr 6, ss. 6
- [3] Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007, ss. 407
- [4] Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007, ss. 432
- [5] Olszewski J. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, wyd. C.H. Beck, Warszawa 2005, ss. 402
- [6] Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2005, ss. 474
- [7] Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2007, ss. 584

[8] Szydło M., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd ustawodawstwa gospodarczego” 2004, Nr 12, ss. 13

[9] Wierzbowski M., Wyrzykowski M. (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, wyd. Lexis Nexis, Warszawa 2005, ss. 318

[10] Zdyb M., *Publiczne prawo gospodarcze*, wyd. Zakamycze, Kraków 1997, ss. 636

**Contact – email:**

*etel.m@uwb.edu.pl*