

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 372

## Przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej

Redaktorzy naukowi

Tadeusz Kocowski

Jan Gola



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kożuchowska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korekta: Barbara Cibis

Łamanie: Barbara Szłapka

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania  
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

ISSN 1899-3192  
ISBN 978-83-7695-470-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Przedmowa Rektora Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.....	9
Przedmowa Dziekana Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego .....	11
Słowo wstępne .....	15
<b>Sebastian Bobowski:</b> Uwarunkowania prawne społecznej odpowiedzialności biznesu w Indiach w kontekście wyzwań XXI wieku .....	17
<b>Andrzej Borkowski:</b> Specjalna strefa ekonomiczna jako instrument realizacji regionalnej pomocy publicznej w gospodarce rynkowej.....	30
<b>Ewa Chmielarzyk:</b> Działalność gospodarcza o charakterze zależnym (wtórnym) prowadzona w ramach przedmiotu działalności spółki zagranicznej .....	48
<b>Agnieszka Chrisidu-Budnik, Jerzy Korczak:</b> <i>Crowdsourcing</i> – aktywizacja społeczności lokalnej do wspólnego działania.....	60
<b>Waldemar Dotkuś:</b> Rachunkowość jako dyscyplina naukowa oraz jej służebna rola, jaką pełni w życiu gospodarczym.....	73
<b>Bogusława Drelich-Skulska:</b> Zmiana uwarunkowań prawnych działalności przedsiębiorców w Polsce w procesie akcesji do Unii Europejskiej na przykładzie ułatwień w unijnym systemie celnym .....	82
<b>Józef Frąckowiak:</b> Rola nowelizacji prawa w społecznej gospodarce rynkowej na przykładzie prawa spółek .....	92
<b>Jan Gola:</b> Obowiązek użyteczności publicznej a działalność przedsiębiorcy sektora lotniczego w społecznej gospodarce rynkowej .....	101
<b>Maciej Guziński:</b> Zamówienia publiczne jako instrument gospodarki rynkowej .....	113
<b>Beata Hałakuć, Artur Łysoń:</b> Samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej a status przedsiębiorcy i komercyjne udzielanie świadczeń zdrowotnych .....	126
<b>Krzysztof Horubski:</b> Nieuczciwość praktyki rynkowej w świetle ustawy o przeciwdziałaniu nieuczciwym praktykom rynkowym .....	135
<b>Krzysztof Jajuga:</b> Rynek finansowy – standardy etyczne i regulacje prawne .....	150
<b>Karol Kiczka:</b> Europeizacja społecznej gospodarki rynkowej w Polsce .....	160
<b>Leon Kieres:</b> Społeczna gospodarka rynkowa w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego .....	180
<b>Tadeusz Kocowski:</b> Gmina jako przedsiębiorca w społecznej gospodarce rynkowej .....	193
<b>Emilia Kuczma:</b> Ochrona danych osobowych przez przedsiębiorcę .....	210
<b>Paweł Kuczma:</b> Konstytucyjne ujęcie wolności działalności gospodarczej ...	225
<b>Zbigniew Luty:</b> Profesjonalne relacje prawa i rachunkowości .....	238

<b>Karolina Łagowska:</b> Regulowana działalność gospodarcza a poszerzanie sfery wolności działalności gospodarczej.....	247
<b>Andrzej Matysiak:</b> Atrofia czy ewolucja społecznej gospodarki rynkowej...	257
<b>Piotr Ochman:</b> Karnoprawna ochrona reglamentacji działalności na rynku finansowym na przykładzie sektora bankowego.....	270
<b>Katarzyna Poroś:</b> Reprezentowanie przedsiębiorcy w sposób łączny – prokura łączna a reprezentacja łączna mieszana (wybrane zagadnienia) .....	285
<b>Monika Przybylska:</b> Administracyjnoprawna ochrona przedsiębiorcy w zakresie wykonywania praw własności przemysłowej.....	301
<b>Michał Raduła:</b> Gminny podmiot leczniczy w formie spółki kapitałowej a gospodarka komunalna .....	314
<b>Piotr Soroka:</b> Koncesja na prowadzenie kasyna gry jako ograniczenie wolności gospodarczej.....	327
<b>Ewa Stańczyk-Hugiet:</b> Koewolucja i kooperacja. Podążając za kontekstem .	342
<b>Michał Stępień:</b> Nowe rozporządzenie Bruksela I z punktu widzenia przedsiębiorców.....	356
<b>Zdzisław Szalbierz, Joanna Kott:</b> Regulacje instytucjonalne w sektorach infrastrukturalnych.....	367
<b>Tomasz M. Szczurowski:</b> Informacje poufne spółki w ramach inwestorskiego badania due diligence .....	376
<b>Andrzej Śmieja:</b> Odpowiedzialność za szkody wyrządzone przez ruch przedsiębiorstwa (art. 435 k.c.) .....	390
<b>Magdalena Wilejczyk:</b> Zakaz nadużywania praw podmiotowych w społecznej gospodarce rynkowej na przykładzie prawa rzeczowego.....	403
<b>Bartosz Ziemblicki:</b> Zagrożenia umowy pośrednictwa w obrocie nieruchomościami z punktu widzenia pośrednika – wybrane zagadnienia .....	414

## Summaries

<b>Sebastian Bobowski:</b> Legal determinants of corporate social responsibility in India in the context of challenges of the XXI century.....	29
<b>Andrzej Borkowski:</b> Special economic zone as an instrument of regional aid implementation in market economy .....	47
<b>Ewa Chmielarczyk:</b> Secondary (ancillary) business activity conducted as part of a foreign company's business.....	59
<b>Agnieszka Chrisidu-Budnik, Jerzy Korczak:</b> Crowdsourcing – activation of local community to joint action.....	72
<b>Waldemar Dotkuś:</b> Accounting as a scientific discipline and its ancillary role within the economic life .....	81
<b>Bogusława Drelich-Skulska:</b> Changes in the legal environment of business in Poland following the EU accession – a case study of new customs and trade facilitations resulting from the Community Customs Code .....	91

<b>Józef Frąckowiak:</b> The role of law amendment in social market economy on the example of company law .....	100
<b>Jan Gola:</b> Public Service Obligations vs. an activity of an entrepreneur of aviation sector in social market economy.....	112
<b>Maciej Guziński:</b> Public procurement as an instrument of market economy .	125
<b>Beata Hałakuć, Artur Łysoń:</b> Independent public health care facilities vs. entrepreneurial status and commercial provision of health care services...	133
<b>Krzysztof Horubski:</b> Unfair market practices in the light of act on prevention of unfair market practices .....	149
<b>Krzysztof Jajuga:</b> Financial market – ethical standards and legal regulations	159
<b>Karol Kiczka:</b> Europeanization of social market economy in Poland .....	179
<b>Leon Kieres:</b> Social market economy in the judicial decision of the Constitutional Tribunal.....	192
<b>Tadeusz Kocowski:</b> Municipality as an entrepreneur in social market economy	209
<b>Emilia Kuczma:</b> Protection of personal data by an entrepreneur.....	224
<b>Paweł Kuczma:</b> Constitutional perspective of freedom of business activity...	237
<b>Zbigniew Luty:</b> Professional relationships of law and accounting .....	246
<b>Karolina Łagowska:</b> Regulated economic activity vs. an expansion of the sphere of economic activity freedom.....	256
<b>Andrzej Matysiak:</b> Atrophy or evolution of social market economy? .....	269
<b>Piotr Ochman:</b> Penal and legal protection of activity rationing on the financial market on the example of banking sector .....	284
<b>Katarzyna Poroś:</b> Representation of an entrepreneur in a joint way – joint commercial proxy vs. mixed joint representation (chosen aspects) .....	300
<b>Monika Przybylska:</b> Administrative and legal protection of entrepreneur in the scope of industrial property rights exercising.....	313
<b>Michał Raduła:</b> District medical subject in a form of limited liability company vs. municipal economy .....	326
<b>Piotr Soroka:</b> Casino concession as a restriction of economic freedom .....	341
<b>Ewa Stańczyk-Hugiet:</b> Coevolution and cooperation. Following the context.	355
<b>Michał Stępień:</b> New Brussels I Regulation from entrepreneurs' perspective	366
<b>Zdzisław Szalbierz, Joanna Kott:</b> Institutional regulations in infrastructure sectors .....	375
<b>Tomasz M. Szczurowski:</b> Confidential information of a company during due diligence examination conducted by a potential investor.....	389
<b>Andrzej Śmieja:</b> Liability for damages resulting from company movement, under art. 435 of Polish Civil Code .....	402
<b>Magdalena Wilejczyk:</b> Prohibition of the abuse of subject rights in the social market economy on the example of the property law.....	412
<b>Bartosz Ziemblicki:</b> Threats of a real estate brokerage agreement from the point of view of a real estate broker – selected issues.....	424

**Karolina Łągowska**

Uniwersytet Wrocławski

---

## REGULOWANA DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZA A POSZERZANIE SFERY WOLNOŚCI DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

---

**Streszczenie:** Niniejsze opracowanie poświęcone jest w szczególności konstrukcji prawnej stosunkowo nowej formy reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej, jaką jest regulowana działalność gospodarcza. Podstawowym celem jest zbadanie, czy wyróżnia się ona na tle pozostałych form reglamentacji podejmowania działalności gospodarczej szeroko rozumianym poszerzeniem zakresu wolności działalności gospodarczej oraz umocnieniem gwarancji swobody działalności gospodarczej (zgodnie z założeniami ustawodawcy), a jeśli tak, to w jakim stopniu czy też poprzez które z zastosowanych rozwiązań prawnych. Biorąc pod uwagę powody wprowadzenia tej szczególnej formy reglamentacji do polskiego porządku prawnego, można zakładać, że jednym z nich było właśnie zmniejszenie barier i obciążeń w odniesieniu do działania administracji publicznej poprzez wdrażanie zmian adekwatnych do zmian zachodzących w gospodarce.

**Słowa kluczowe:** regulowana działalność gospodarcza, reglamentacja gospodarcza, swoboda działalności gospodarczej.

DOI: 10.15611/pn.2014.372.19

### 1. Wstęp

Administracja publiczna<sup>1</sup> spełnia określone funkcje, a także nieustannie oddziałuje na inne sfery życia, w tym gospodarkę. Niejednokrotnie zatem różne nauki<sup>2</sup> w sposób interdyscyplinarny podejmują kwestie dotyczące jej funkcjonowania. Z punktu

---

<sup>1</sup> Na temat pojęcia administracji publicznej zob. np.: J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 15 i n.; H. Izdebski, M. Kulesza, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004, s. 93 i n.; Z. Niewiadomski, *Pojęcie administracji publicznej*, [w:] R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System prawa administracyjnego. Tom 1. Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010, s. 55 i n.

<sup>2</sup> Poza naukami o administracji (prawem administracyjnym, nauką administracji, polityką administracyjną czy historią administracji) także inne dyscypliny badawcze mogą dostarczyć cennej wiedzy dotyczącej administracji, np. teoria organizacji, ekonomia, psychologia czy socjologia – J. Starościec, *O interdyscyplinarnym charakterze badań nad administracją*, [w:] *Administracja, zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974, s. 284 i n.; J. Szreniawski, *Wprowadzenie do nauki administracji*, Lublin 1997, s. 9 i n.

widzenia niniejszego opracowania szczególnie istotne będzie spojrzenie właśnie na działania podejmowane przez administrację publiczną w sferze gospodarki. W tym obszarze jedną z wielu funkcji spełnianych przez administrację publiczną niewątpliwie jest reglamentacja gospodarcza<sup>3</sup>. Celem niniejszego omówienia będzie analiza działalności regulowanej jako formy reglamentacji gospodarczej przez pryzmat działań podejmowanych przez administrację gospodarczą w tej kwestii. Jako stosunkowo nowa<sup>4</sup> oraz szczególna forma reglamentacji gospodarczej zasługuje ona na zbada-  
nie, czy wyróżnia się na tle pozostałych jej form szeroko rozumianym poszerzeniem zakresu wolności działalności gospodarczej oraz umocnieniem gwarancji swobody działalności gospodarczej (zgodnie z założeniami ustawodawcy)<sup>5</sup>, a jeśli tak, to w jakim stopniu czy też poprzez które z zastosowanych rozwiązań prawnych. Wstępnie przedstawiona zostanie ogólna konstrukcja prawna regulowanej działalności gospodarczej. Następnie podjęta będzie próba wskazania, które z zastosowanych rozwiązań w konstrukcji prawnej działalności regulowanej sprzyjają przedsiębiorcom.

## 2. Działalność regulowana jako szczególna forma reglamentacji gospodarczej

Podczas gdy koncesje (jako najbardziej klasyczne) czy zezwolenia są dobrze znanymi formami reglamentacji, działalność regulowana została wprowadzona do polskiego porządku prawnego dopiero przepisami trzeciej<sup>6</sup> ustawy regulującej status prawny przedsiębiorców – obecnie obowiązującej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Zawiera ona rozwiązania nowe, dotychczas niewystępujące w odniesieniu do kontaktów między administracją publiczną (administracją gospodarczą) a przedsiębiorcami.

Ustawodawca w art. 5 ust. 5 ustawy objaśnia, iż przez działalność regulowaną należy rozumieć działalność gospodarczą, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa. Jest to określenie dość oszczędne, które o działalności regulowanej mówi nam niewiele więcej ponad to, że

<sup>3</sup> Zob. np.: J. Boć, *Sfery ingerencji administracji*, [w:] J. Boć (red.), wyd. cyt., s. 355–360; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 179–191; T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 478–506; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 154–159.

<sup>4</sup> Wprowadzona do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 672, 675, 983, 1036, 1238, 1304, 1650) – zwana dalej u.s.d.g. lub ustawą.

<sup>5</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk sejmowy nr 2118).

<sup>6</sup> Uprzednio obowiązywały kolejno: ustawa o działalności gospodarczej (Dz.U. z 1988 r., nr 41, poz. 324 z późn. zm.) oraz ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. z 1999 r., nr 101, poz. 1178 z późn. zm.).

należy zaliczać ją do jednej z form reglamentacji działalności gospodarczej<sup>7</sup>. Istotne jest również, aby odróżnić szczególne warunki, o których w przytoczonym przepisie wspomina ustawodawca, od tych o charakterze ogólnym<sup>8</sup>, a więc odnoszących się do każdego przedsiębiorcy, bez względu na to, czy działalność przez niego wykonywana jest uznana za działalność regulowaną czy też podlega innej formie reglamentacji<sup>9</sup>. Stan taki nie wyklucza częściowego zażębiania się tych dwóch rodzajów warunków stawianych przedsiębiorcom, gdyż w ustawie nie znajdujemy nawet ogólnikowego wskazania, czego konkretnie miałyby dotyczyć warunki szczególne<sup>10</sup>. Możemy się jednak domyślać, iż każdorazowo będą one związane z przedmiotem prowadzonej przez przedsiębiorcę działalności.

Uzupełnienie definicji normatywnej znajduje się w art. 64 ustawy, w którym czytamy: „Jeżeli przepis odrębnej ustawy stanowi, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną w rozumieniu niniejszej ustawy, przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeżeli spełnia szczególne warunki określone przepisami tej odrębnej ustawy i po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej [...]”. Zatem, po pierwsze, każdorazowo literalne brzmienie ustawy odrębnej przesądza o tym, czy daną działalność możemy uznać za działalność regulowaną czy też nie. Po drugie, istotne jest, że w myśl przytoczonych przepisów nabycie prawa do wykonywania działalności przez przedsiębiorcę powstaje *ex lege* po spełnieniu przez przedsiębiorcę warunków o dwojakim charakterze. Za warunki materialne uznamy wcześniej wspomniane warunki szczególne wskazane w ustawach szczegółowych. Natomiast warunkami formalnymi będą: dokonanie zgłoszenia właściwemu organowi rejestrowemu oraz uzyskanie wpisu we wskazanym rejestrze<sup>11</sup>.

W związku z tym, iż ustawodawca nie wskazuje w u.s.d.g., które z działalności należy uznać za regulowane, ich bieżący katalog możemy sporządzić jedynie na podstawie analizy przepisów odrębnych. W obecnym stanie prawnym ustaw szczegółowych w odniesieniu do u.s.d.g. w tej kwestii jest około trzydziestu. Ustawy te nie tylko oznaczają daną działalność gospodarczą jako działalność regulowaną, ale również w sposób szczegółowy normują zasady jej podejmowania i wykonywania. Bardzo ogólne sformułowanie z u.s.d.g. daje także podstawę do twierdzenia, iż katalog ten ma charakter otwarty, bowiem nie znajdujemy we wzmiankowanej ustawie żadnych ustaleń dotyczących jego zawężania lub poszerzania<sup>12</sup>. W tym miejscu

<sup>7</sup> Por. R. Sowiński, *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej. Koncesje, zezwolenia, licencje i inne formy podobne*, Wrocław 2006, s. 323.

<sup>8</sup> T. Kocowski, *Przedsiębiorca*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *System prawa administracyjnego*. Tom 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 334. Za warunki o charakterze ogólnym uznamy te wymienione w art. 14–22 u.s.d.g.

<sup>9</sup> C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 256.

<sup>10</sup> R. Sowiński, wyd. cyt., s. 323.

<sup>11</sup> M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 279–280.

<sup>12</sup> C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 259.



warto zauważyć, że od momentu przyjęcia ustawy o swobodzie działalności gospodarczej katalog ten stale ulega poszerzeniu. Nie oznacza to jednak, że w związku z tendencją wzrostową w tej materii mamy do czynienia z zaostreniem ograniczeń reglamentacyjnych, a wręcz odwrotnie. Pierwotnie katalog działalności regulowanych obejmował dziewiętnaście rodzajów działalności gospodarczej, które zostały niejako „przeniesione” z kategorii zezwoleń do kategorii działalności regulowanej. A zatem ustawodawca, zwiększając liczbę dziedzin objętych działalnością regulowaną, w połączeniu ze zmniejszaniem liczby dziedzin objętych obowiązkiem uzyskania zezwolenia, dokonał i nadal dokonuje działań, które możemy określić mianem deregulacji. Samo przeniesienie pierwszych działalności miało taki charakter, a pojawianie się nowych bez wątpienia związane jest z ograniczeniem sfery zezwoleń<sup>13</sup>. Ponadto zmiany o charakterze deregulacyjnym w zakresie „przepływu” działalności pomiędzy zezwoleniami a działalnością regulowaną nie miały miejsca jedynie w momencie przyjęcia u.s.d.g., ale także na długo po jej wprowadzeniu, np. w odniesieniu do ustawy o utrzymaniu porządku i czystości w gminach<sup>14</sup> i działalności polegającej na odbieraniu odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości. Przy tym należy również zauważyć, że ustawodawca pozostaje zobowiązany zapisami art. 46 ust. 3 u.s.d.g., który wskazuje na pewną gradację możliwych do wprowadzenia przedmiotowych ograniczeń wolności działalności gospodarczej. Inną kwestią pozostaje to, na podstawie jakich kryteriów poszczególne działalności są przyporządkowywane do kategorii działalności regulowanej.

Jednak najistotniejsze różnice pomiędzy instytucją działalności regulowanej a innymi formami reglamentacji ujawniają się na etapie podejmowania działalności, a także sposobu jej kontroli.

### **3. Działalność regulowana jako forma reglamentacji sprzyjająca przedsiębiorcom**

Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego działalności regulowanej było swego rodzaju odpowiedzią na postulaty poszerzenia swobody działalności gospodarczej (czy też stopniowego wprowadzania zasady ograniczonej reglamentacji)<sup>15</sup>. Podobne założenia prezentowane były również w dokumentach Unii Europejskiej, a konkretniej m.in. w Strategii Lizbońskiej, która odnosiła się w swoich postanowie-

<sup>13</sup> M. Sieradzka, *Komentarz do art. 63, art. 64 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX 2013, nr 145555.

<sup>14</sup> Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 1399 z późn. zm.).

<sup>15</sup> Uzasadnienie rządowego projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej (druk sejmowy nr 2118).

niach np. do sfery działań mającej na celu: „rozwój przedsiębiorczości poprzez deregulację i likwidację barier administracyjno-prawnych przy zakładaniu i prowadzeniu własnej działalności gospodarczej [...]”<sup>16</sup>.

Administracja powinna odpowiednio trafnie odczytywać tego rodzaju sygnały płynące z otoczenia<sup>17</sup>, w tym przypadku głównie z otoczenia przedsiębiorców. Adaptacja taka pozwala na osiąganie korzyści przez każdą ze stron. Zarówno administracja gospodarcza, jak i przedsiębiorcy mogą zyskać na wzmożonej aktywności gospodarczej tych drugich, jaka możliwa jest dzięki odpowiednio skonstruowanemu dostępowi do jej inicjowania. Rzecz jasna, nie powinno ująć uwagi, iż zazwyczaj istnieje różnica pomiędzy tym, co rzeczywiście uznajemy za odpowiednie, a tym, co w danej kwestii możemy osiągnąć<sup>18</sup>. Również konstrukcja działalności regulowanej nie jest wolna od wad, natomiast sam fakt podjęcia próby realizacji wzmiankowanych postulatów zasługuje na pozytywną opinię.

Ocena działalności administracji gospodarczej może odnosić się zarówno do jej sprężystości, elastyczności, efektywności, a w ostatecznym rozrachunku także jakości podejmowanych przez nią działań<sup>19</sup>. Ponadto praca administracji publicznej powinna być wydajna, a wydajność ta winna być mierzona nie tylko kryteriami finansowymi, ale również m.in. ilością czasu przeznaczanego na wykonywanie określonych zadań<sup>20</sup>. Należy jednak pamiętać, że na administrację publiczną poza takimi czynnikami, jak ekonomia czy polityka, wpływ ma przede wszystkim prawo, w oparciu o które realizuje wytyczone cele, podejmuje działania. To przepisy prawa powinny być zatem podstawą do oceny, czy administracja działa w sposób pożądaný z punktu widzenia przyjętych założeń. Jak pisze A. Błaś: „Zważmy, że administracja publiczna była i pozostaje do dziś określoną konstrukcją prawa powszechnie obowiązującego. Główne elementy konstrukcyjne administracji publicznej wyrastają z prawa i posiadają prawny charakter”<sup>21</sup>. Czynności wykonywane przez administrację w zakresie reglamentowania działalności gospodarczej (a więc także w odniesieniu do działalności regulowanej) są podejmowane w niezwykle istotnej i wrażliwej sferze wolności obywatelskich oraz nakładania bądź zwalniania obywateli od określonych obowiązków<sup>22</sup>. Wynika z tego, iż prawo było i jest podstawowym punktem odniesienia

---

<sup>16</sup> M. Ganczar, *Administracja publiczna wobec Strategii Lizbońskiej*, [w:] M. Szewczak, K. Grabczuk (red.), *Administracja publiczna i gospodarka 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Lublin 2010, s. 84–84.

<sup>17</sup> A. Schick, *Państwo sprawne. Rozmyślenia nad koncepcją, która nie doczekała się jeszcze realizacji, choć jej czas już nadszedł*, [w:] J. Czaputowicz (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008, s. 26.

<sup>18</sup> Tamże, s. 27.

<sup>19</sup> Z. Leoński, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001, s. 51–52.

<sup>20</sup> Tamże, s. 52.

<sup>21</sup> A. Błaś, *Zadania administracji publicznej*, [w:] A. Błaś, J. Boć, J. Jeżewski, *Administracja publiczna*, Wrocław 2004, s. 58.

<sup>22</sup> Tamże, s. 59.

dla działań podejmowanych przez administrację publiczną<sup>23</sup>. Wobec tego kluczowym elementem, pozwalającym na poszukiwanie sprzyjających przedsiębiorcom rozwiązań w odniesieniu do działalności regulowanej, będą wybrane elementy konstrukcji prawnej, jaką nadał jej ustawodawca, nie zaś samo jej funkcjonowanie w praktyce.

Demokratyczne państwo prawa (w tym administracja publiczna) kształtuje reguły, także te, którym w następstwie podporządkowani są przedsiębiorcy. Zarzuty łączące się w sposób bezpośredni z funkcjami spełnianymi przez państwo, jednocześnie dotyczące jakości jego działania, stawiane są w wielu sferach. Patrząc przez pryzmat relacji na styku administracja publiczna (gospodarcza) – przedsiębiorca, możemy wskazać chociażby na: nadmierny dystans wobec obywateli, mało elastyczny aparat biurokratyczny, spowolniony tryb działania i wiele innych<sup>24</sup>. Na niektóre z wymienionych barier (problemów) w zakresie kontaktów administracji publicznej z przedsiębiorcami zdaje się odpowiadać ustawodawca za pośrednictwem wprowadzenia instytucji działalności regulowanej.

Istotne różnice pomiędzy działalnością regulowaną a pozostałymi formami reglamentacji działalności gospodarczej ujawniają się na etapie jej podejmowania. Skuteczne ubieganie się podmiotu o wpis do rejestru działalności regulowanej zależy m.in. od spełnienia szczególnych warunków określonych przepisami prawa. Następnie, przedsiębiorca ma obowiązek zgłoszenia organowi rejestrowemu<sup>25</sup> zamiaru podjęcia danej działalności, czego efektem jest dokonanie wpisu przez ten organ w rejestrze<sup>26</sup>. Zatem w odniesieniu do działalności regulowanej organ rejestrowy (na podstawie ustawowego przepisu) daje przedsiębiorcy starającemu się o wpis swego rodzaju „kredyt zaufania”. Przejawia się on w tym, że to sam przedsiębiorca podejmuje decyzję i swobodnie ocenia czy warunki mu stawiane w rzeczywistości zostały przez niego w sposób należyty wypełnione. W myśl art. 65 ust. 1 ustawy przedsiębiorca ma obowiązek złożyć wniosek o dokonanie wpisu we właściwym rejestrze. Do wniosku musi zostać załączone pisemne oświadczenie przedsiębiorcy<sup>27</sup>, w którym potwierdza on organowi swoją gotowość do wykonywania danego rodzaju działalności. Wobec tego selekcja podmiotów zdolnych do legalnego podjęcia działalności uznanej za regulowaną odbywa się na podstawie oświadczeń składanych przez przedsiębiorców<sup>28</sup>.

<sup>23</sup> Tamże, s. 60.

<sup>24</sup> A. Schick, wyd. cyt., s. 43.

<sup>25</sup> Organy rejestrowe mają charakter zróżnicowany w zależności od działalności. Będą to organy centralne (np. właściwy minister), terenowe (np. wojewoda bądź starosta) czy organy samorządów zawodowych (np. właściwa ze względu na siedzibę zakładu leczniczego dla zwierząt okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna). Organ rejestrowy właściwy w danym przypadku jest każdorazowo wskazany w ustawie szczegółowej.

<sup>26</sup> M. Szydło, *Działalność gospodarcza regulowana*, „Prawo Spółek” 2005, nr 1, s. 42; K. Mełgieś, *Działalność regulowana jako forma reglamentacji gospodarczej – uwagi konstrukcyjne*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, tom VII/2010, s. 327; A. Żurawik, *Zasada wolności działalności gospodarczej i jej ograniczenia*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), wyd. cyt., s. 459.

<sup>27</sup> Zob. art. 65 ust. 2 u.s.d.g.

<sup>28</sup> R. Sowiński, wyd. cyt., s. 325.

Sam wpis do rejestru działalności regulowanej również opatrzony został interesującym z punktu widzenia sprawnego działania rozwiązaniem. Jak wynika z wcześniejszych ustaleń, złożenie kompletnego wniosku wraz z oświadczeniem, rodzi obowiązek wpisu do właściwego rejestru po stronie organu. Ustawodawca postanowił uregulować w u.s.d.g. terminy, jakimi w tej sytuacji związany jest organ, oraz okoliczność, w której nie wywiązuje się on prawidłowo z nałożonego nań obowiązku. Od prawidłowego zawiadomienia organu przez przedsiębiorcę do momentu wpisu nie powinno upłynąć więcej niż 7 dni<sup>29</sup>. Jeśli jednak tak by się nie stało i organ zaniechałby dokonania czynności w tym zakresie w ustawowo przewidzianym terminie, prawodawca przewidział swego rodzaju zabezpieczenie dla przedsiębiorców. W odniesieniu bowiem do działalności regulowanej odstąpił on od generalnej zasady stanowiącej, że przedsiębiorca może legalnie wykonywać działalność gospodarczą dopiero na podstawie wpisu uzyskanego we właściwym rejestrze<sup>30</sup>. Wyjątek ten przejawia się w możliwości legalnego rozpoczęcia działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, jeżeli organ rejestrowy nie dokona wpisu w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia (dysponując prawidłowym wnioskiem i oświadczeniem przedsiębiorcy), a od dnia wpływu wniosku do tego organu upłynęło 14 dni<sup>31</sup>. O tym fakcie przedsiębiorca ma jedynie zawiadomić organ, który zaniechał dokonania właściwej czynności, w formie pisemnej<sup>32</sup>. Taka konstrukcja w istotny sposób ogranicza zależność przedsiębiorcy od niekiedy opieszałego działania organów<sup>33</sup>, a przy tym gwarantuje sprawniejszy przebieg procesu rejestracji. Pozwala to na zminimalizowanie możliwości wystąpienia negatywnych konsekwencji po stronie przedsiębiorcy z tego powodu.

W bezpośredniej relacji z kwestiami dotyczącymi wpisu do rejestru działalności regulowanej pozostaje kontrola, jakiej w tym procesie poddawany jest przedsiębiorca. Jawi się ona jako najistotniejsza różnica pomiędzy działalnością regulowaną a pozostałymi sposobami reglamentowania działalności gospodarczej. W przypadku koncesji czy zezwoleń kontrola ma zdecydowanie szerszy zakres, gdyż właściwy organ jeszcze przed podjęciem przez przedsiębiorcę działalności dokonuje kontroli o charakterze formalnym i materialnym. Następstwem takiego działania organu jest wydanie przez niego decyzji administracyjnej, która w sposób władczy kreuje odpowiednie uprawnienie przedsiębiorcy<sup>34</sup>. W nawiązaniu do powyższych ustaleń na temat procedury wpisu do rejestru działalności regulowanej stwierdzić możemy, iż w jej przypadku zakres kontroli kształtuje się w sposób odmienny. Mianowicie, na etapie

<sup>29</sup> Art. 67 ust. 1 u.s.d.g.

<sup>30</sup> M. Etel, *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 2, s. 44–45.

<sup>31</sup> Art. 67 ust. 2 u.s.d.g. Należy jednak mieć na uwadze, iż nie obejmuje to sytuacji, w której organ wezwał przedsiębiorcę do uzupełnienia braków jeszcze przed upływem 7 dni. W takim przypadku termin ten biegnie na nowo od dnia wpłynięcia do organu uzupełnionego wniosku.

<sup>32</sup> M. Szydło, *Działalność gospodarcza...*, s. 45.

<sup>33</sup> Tamże, s. 45.

<sup>34</sup> M. Etel, wyd. cyt., s. 44.

podejmowania przez przedsiębiorcę danej działalności nie występuje sytuacja, w której organ sprawdzałby zgodność złożonego przez przedsiębiorcę oświadczenia ze stanem faktycznym. W związku z powyższym organ dokonuje wpisu do rejestru, nie mogąc mieć pewności co do zadośćuczynienia wskazanym warunkom przez przedsiębiorcę<sup>35</sup>, co bezpośrednio wiąże się z przywołanym już wcześniej „kredytem zaufania”, jaki organ zobowiązany jest dać przedsiębiorcy. Nie oznacza to jednak całkowitej dowolności w tej sferze, co niewątpliwie pozwala uniknąć chaosu. Zarówno wniosek przedsiębiorcy, jak i oświadczenie oraz postanowienia co do ich treści zostały uregulowane w ustawach szczegółowych. Organy rejestrowe są zatem uprawnione do przeprowadzenia kontroli wstępnej na tym etapie<sup>36</sup>. Będzie ona miała charakter formalny, sprowadzający się jedynie do badania kompletności, a nie zgodności ze stanem faktycznym wniosku i oświadczenia<sup>37</sup>. Wydaje się to działanie niezbędne, pozwalające na ujawnienie ewentualnych braków i terminowe wezwanie do ich uzupełnienia w odniesieniu do wyżej wspomnianych dokumentów<sup>38</sup>. Zatem, „domniemanie zgodności oświadczenia ze stanem faktycznym” może zostać przez organ obalone w toku czynności kontrolnych, dokonanych jednak już po wpisie we właściwym rejestrze<sup>39</sup>, zachowuje on bowiem prawo do przeprowadzenia kontroli w toku wykonywania przez przedsiębiorcę danej działalności. Niewątpliwie taki schemat kontroli poparty stosunkowo krótkimi terminami wyznaczonymi przez prawodawcę pozwala na istotne przyspieszenie postępowania rejestrowego w zakresie działalności regulowanej, a także pozwala na zmniejszenie stopnia zależności przedsiębiorcy od organu administracji w tej kwestii. Innymi słowy takie rozwiązanie nie przedłuża procesu przygotowawczego do legalnego podjęcia działalności gospodarczej.

#### 4. Podsumowanie

Administracja publiczna stanowi przedmiot zainteresowania wielu nauk. Nie umniejszając znaczenia związku administracji z ekonomią, socjologią czy polityką, jednym z kluczowych czynników decydujących o stanie administracji jest prawo<sup>40</sup>. Jakość stanowiącego prawa oraz działania podejmowane przez administrację publiczną na jego podstawie zależą również od tego, czy są one wdrażane adekwatnie do zmian zach-

---

<sup>35</sup> K. Kohutek, *Zasady podejmowania działalności regulowanej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 6, s. 36.

<sup>36</sup> A. Powalowski, *Regulowana działalność gospodarcza*, „Studia Prawnicze” 2005, nr 3, s. 129.

<sup>37</sup> M. Szydło, *Działalność gospodarcza...*, s. 44; M. Etel, wyd. cyt., s. 43.

<sup>38</sup> Zob. art. 65 ust. 4 w zw. z art. 67 ust. 2 u.s.d.g.

<sup>39</sup> R. Sowiński, wyd. cyt., s. 325.

<sup>40</sup> A. Błaś, wyd. cyt., s. 65; M. Szewczyk, *Administracja publiczna. Aspekty prawne*, [w:] J. Muj-  
żel, J. Osiatyński, E. Mączyńska (red.), *Administracja publiczna. Stan i kierunki zmian*, Rada Strategii  
Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów, Raport nr 31, Warszawa 2005, s. 67.

dających m.in. w obszarze rozwoju gospodarczego<sup>41</sup>. Wprowadzenie do polskiego porządku prawnego działalności regulowanej wiązało się właśnie z odpowiedzialnością na takie zmiany i wytaczane w związku z nimi postulaty. O ile przedmiotem niniejszego opracowania nie jest ocena, czy w rzeczywistości przepisy dotyczące reglamentacji zostały w istocie zliberalizowane, o tyle uwzględniając wspomniane wyżej elementy konstrukcji działalności regulowanej, odróżniające ją od pozostałych form reglamentacji, możemy stwierdzić, że postępowanie to, przynajmniej w założeniu, jest mniej uciążliwe z punktu widzenia przedsiębiorców. Tym bardziej że w pierwszej kolejności do obszaru działalności regulowanej zostały przesunięte te typy działalności gospodarczej, które dotychczas reglamentowano za pomocą zezwoleń, a więc obarczone były poważniejszymi obciążeniami administracyjnymi. Tym samym szybkość postępowania spowodowana ograniczoną kontrolą na etapie podejmowania działalności gospodarczej, stosunkowo krótki termin oczekiwania na wpis, a nadto możliwość legalnego podjęcia działalności w przypadku niewywiązania się przez organ z ustawowo nałożonego terminu, zasługują na miano rozwiązań sprzyjających przedsiębiorcom, a w konsekwencji ich konstytucyjnie przyznanej wolności działalności gospodarczej.

Reasumując, realizacja postulatu stopniowego zmniejszania barier i obciążeń płynących z reglamentacji działalności gospodarczej<sup>42</sup> pod postacią działalności regulowanej zasługuje na aprobatę. Co więcej, jeżeli współpraca oparta na zasadach wzajemnego zaufania przy ograniczonej kontroli na etapie podejmowania działalności gospodarczej sprawdzi się w praktyce, niewykluczone, iż będzie to stanowiło impuls do dalszego uszczuplania ograniczeń reglamentacyjnych. Jeszcze raz warto podkreślić, że choć regulowana działalność gospodarcza stanowi jedno z ograniczeń reglamentacyjnych, to jest to ograniczenie najmniej uciążliwe z punktu widzenia przedsiębiorcy<sup>43</sup>, a każde jego wprowadzenie nie będzie wiązało się z poszerzeniem ograniczeń wolności działalności gospodarczej, lecz z deregulacją tej sfery. Należy mieć jednak na uwadze wszystkie te czynniki, przez wzgląd na które wspomniane ograniczenia powinny mieć niekiedy bardziej restrykcyjny charakter<sup>44</sup>.

## Literatura

Błaś A., Boć J., Jeżewski J., *Administracja publiczna*, Wrocław 2004.

Boć J. (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007.

Borkowski A., Chełmoński A., Guziński M., Kiczka K., Kieres L., Kocowski T., Szydło M., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.

<sup>41</sup> B. Jastrzębski, *Wybrane zagadnienia sprawnego działania administracji publicznej*, [w:] Z. Niewiadomski i in. (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000, s. 225–226.

<sup>42</sup> Tamże.

<sup>43</sup> M. Sieradzka, wyd. cyt., LEX 2013, nr 145555.

<sup>44</sup> Do wspomnianych czynników zaliczymy np. ważny interes publiczny czy też bezpieczeństwo państwa.



- Czaputowicz J. (red.), *Administracja publiczna. Wyzwania w dobie integracji europejskiej*, Warszawa 2008.
- Etel M., *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 2007, nr 2.
- Grabowski J., Kieres L., Walaszek-Pyziół A. (red.), *System prawa administracyjnego*. Tom 8A. *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System prawa administracyjnego*. Tom 1. *Instytucje prawa administracyjnego*, Warszawa 2010.
- Izdebski H., Kulesza M., *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Warszawa 2004.
- Kohutek K., *Zasady podejmowania działalności regulowanej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2005, nr 6.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009.
- Leoński Z., *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2001.
- Melgieś K., *Działalność regulowana jako forma reglamentacji gospodarczej – uwagi konstrukcyjne*, Studia Gdańskie. Wizje i rzeczywistość, tom VII/2010.
- Mujżel J., Osiatyński J., Mączyńska E. (red.), *Administracja publiczna. Stan i kierunki zmian*, Rada Strategii Społeczno-Gospodarczej przy Radzie Ministrów. Raport nr 31, Warszawa 2005.
- Niewiadomski Z., Buczkowski J., Łukaszewicz J., Połuszny J., Stelmasiak J. (red.), *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, Przemysł 2000.
- Powałowski A., *Regulowana działalność gospodarcza*, „Studia Prawnicze” 2005, nr 3.
- Sieradzka M., Zdyb M., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX 2013, nr 145555.
- Sowiński R., *Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej. Koncesje, zezwolenia, licencje i inne formy podobne*, Wrocław 2006.
- Starościak J., *Administracja, zagadnienia teorii i praktyki*, Warszawa 1974.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Szewczak M., Grabczuk K. (red.), *Administracja publiczna i gospodarka 5 lat po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej*, Lublin 2010.
- Szreniawski J., *Wprowadzenie do nauki administracji*, Lublin 1997.
- Szydło M., *Działalność gospodarcza regulowana*, „Prawo Spółek” 2005, nr 1.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005.

## REGULATED ECONOMIC ACTIVITY VS. AN EXPANSION OF THE SPHERE OF ECONOMIC ACTIVITY FREEDOM

**Summary:** This study will focus on a legal construction of relatively new form of regulation during undertaking economic activity which is a regulated economic activity. It should stand out from the rest of the economic rationing forms (in line with the legislature) by the wider extension of freedom of economic activity and by strengthening the guarantees of economic freedom. Going further, it has to be considered – to what extent, or through which of applied legal solutions. Bearing in mind the reasons for applying this particular form of rationing into the Polish legal system, we can assume that one of them was to reduce barriers and burdens in the functioning of public administration.

**Keywords:** regulated economic activity, economic rationing, freedom of economic activity.