

Maciej Etel

Uniwersytet w Białymstoku

e-mail: etel.m@uwb.edu.pl

**KONTROLA I ODPOWIEDZIALNOŚĆ
JAKO PROBLEMY CHARAKTERYZUJĄCE
REGULOWANĄ DZIAŁALNOŚĆ GOSPODARCZĄ
(ANALIZA Z UWZGLĘDNIENIEM
DZIAŁALNOŚCI TELEKOMUNIKACYJNEJ)**

**CONTROL AND LIABILITY AS PROBLEMS
CHARACTERIZING THE REGULATED ECONOMIC
ACTIVITY (ANALYSIS WITH REFERENCE TO THE
REGULATED TELECOMMUNICATION ACTIVITY)**

DOI: 10.15611/pn.2017.495.02

Streszczenie: Niniejsze opracowanie poświęcone jest konsekwencjom prowolnościowych (liberalnych) rozwiązań przyjętych w postępowaniu w sprawie legalizacji regulowanej działalności gospodarczej. Jego podstawowym celem jest wskazanie oraz omówienie problemów: kontroli oraz odpowiedzialności przedsiębiorcy, których źródłem są braki, zaniedbania legislacyjne oraz niekonsekwencja ustawodawcy. W tym zakresie dokonano analizy obowiązującego prawa, obejmującej przede wszystkim przepisy ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz dwudziestu sześciu ustaw związanych z konkretnymi rodzajami działalności regulowanej, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, dotyczących działalności telekomunikacyjnej będącej regulowaną działalnością gospodarczą i podlegającej wpisowi do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

Słowa kluczowe: działalność regulowana, kontrola, odpowiedzialność, przedsiębiorca, przedsiębiorca telekomunikacyjny.

Summary: This publication is devoted to the consequences of liberalization of the regulated economic activity legalization proceedings. It discusses the problems of lack of control and liability of entrepreneur engaged in regulated economic activity. It is based on the analysis of legal regulations, including the provisions of the Act of 2 July 2004 on Freedom of Economic Activity (consolidated text: Dz.U. of 2015, item 584 as amended), the Act of 16 July 2004: Telecommunication Law (consolidated text: Dz.U. of 2014, item 243 as amended) and more than twenty five other Acts that determines if a particular type of economic activity is a regulated activity.

Keywords: regulated economic activity, control, liability, entrepreneur, telecommunication entrepreneur.

1. Uwagi wstępne

Po wejściu w życie przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹ w doktrynie publicznego prawa gospodarczego pojawiły się twierdzenia, w myśl których wraz z wprowadzeniem kategorii działalności regulowanej², zastępującej szereg uprzednio wymaganych zezwoleń, nastąpiło poszerzenie zakresu wolności gospodarczej³.

Warto jednak pamiętać, że z materialnego punktu widzenia⁴ twierdzenie te nie jest uzasadnione – działalność regulowana wbrew oczekiwaniom nie przyniosła skutków w postaci zmniejszenia obowiązków przedsiębiorców, a w przypadku szeregu rodzajów działalności warunki wręcz zaostrzono w porównaniu z wcześniej obowiązującymi przepisami⁵.

Jednocześnie trudno twierdzić, że wprowadzenie działalności regulowanej nie wpłynęło na wolność gospodarczą. Liberalizacja nastąpiła bowiem w wymiarze proceduralnym: postępowanie w sprawie wpisu w rejestrze działalności regulowanej charakteryzują przede wszystkim szybkość i przystępność, a tym samym ukonstytuowanie nowej formy reglamentacji zdecydowanie ułatwiło nabycie uprawnień do wykonywania tego rodzaju działalności gospodarczej⁶.

Niniejsze opracowanie poświęcone jest konsekwencjom prowolnościowych (liberalnych) rozwiązań przyjętych w postępowaniu w sprawie legalizacji regulowanej działalności gospodarczej. Jego podstawowym celem jest wskazanie oraz omówienie problemów: kontroli oraz odpowiedzialności przedsiębiorcy. W tym zakresie

¹ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.) – dalej jako u.SDG.

² Podstawowym celem wprowadzenia do polskiego systemu prawnego kategorii działalności regulowanej było poszerzenie zakresu wolności gospodarczej poprzez ograniczenie sfery reglamentacji działalności gospodarczej w formach koncesji oraz zezwoleń (licencji i zgód).

³ Por. M. Wierzbowski, M. Wyrzykowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 48-81; J. Olszewski (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2005, s. 141-150; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 252-275.

⁴ Tj. określonych przepisami ustaw odrębnych warunków szczególnych, od których wypełnienia uzależniono możliwości wykonywania konkretnego rodzaju regulowanej działalności gospodarczej. Zob. szerzej K. Kohutek, *Zasady podejmowania działalności regulowanej*, Przegląd Prawa Handlowego 2005, nr 6, s. 36.

⁵ Zob. szerzej M. Etel, *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej*, Państwo i Prawo 2007, nr 2, s. 41-52, a także C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarczej Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 264.

⁶ K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] L. Kieres (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław 2005, s. 442.

dokonano analizy obowiązującego prawa, obejmującej przede wszystkim przepisy u.SDG oraz ustaw związanych z konkretnymi rodzajami działalności regulowanej⁷, ze szczególnym uwzględnieniem przepisów ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne⁸, dotyczących działalności telekomunikacyjnej będącej regulowaną działalnością gospodarczą i podlegającej wpisowi do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

2. Legalizacja regulowanej działalności gospodarczej – przesiębiorczość rozwiązana

Postępowanie legalizacyjne w przypadku regulowanej działalności gospodarczej sprowadza się do uzyskania przez zainteresowanego przedsiębiorcę wpisu we właściwym dla danej działalności rejestrze. Obejmuje trzy etapy⁹:

- etap I – spełnienie przez przedsiębiorcę szczególnych warunków określonych przepisami odrębnej ustawy,
- etap II – złożenie przez przedsiębiorcę wniosku o wpis w odpowiednim rejestrze działalności regulowanej wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków szczególnych,
- etap III – dokonanie wpisu przez organ prowadzący rejestr działalności regulowanej¹⁰.

Jego prowolnościowy (liberalny) charakter widoczny jest w wielu rozwiązaniach, pośród których warto wskazać przede wszystkim na to, że:

- przedsiębiorca nabywa prawo wykonywania działalności regulowanej *ex lege* po wypełnieniu warunków szczególnych i wystąpieniu z wnioskiem o wpis we właściwym rejestrze działalności regulowanej: oznacza to, że samodzielnie kształtuje swoje prawo do podjęcia i wykonywania działalności regulowanej poprzez spełnienie warunków szczególnych przypisanych danej działalności, a następnie wystąpienie do właściwego organu¹¹ z kompletnym i poprawnym wnioskiem o wpis¹²;

⁷ Na potrzeby niniejszego opracowania analizie poddano treść 26 ustaw, z których wynika, że dany rodzaj działalności gospodarczej jest działalnością regulowaną w rozumieniu u.SDG i wymaga wpisu do odpowiedniego rejestru działalności regulowanej (wg stanu prawnego na 25.05.2016 r.).

⁸ Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.) – dalej jako u.PT.

⁹ M. Eteł *et al.*, *Publiczne prawo gospodarcze. Ćwiczenia*, LexisNexis, Warszawa 2010, s. 181-198, oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo.

¹⁰ Zob. szerzej M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004, nr 12, s. 2 i n.; K. Kohutek, *op. cit.*, s. 35 i n.

¹¹ Zgodnie z art. 65 ust. 3 u.SDG przedsiębiorca podlegający wpisowi do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej może złożyć wniosek wraz z oświadczeniem również w urzędzie gminy, wskazując organ prowadzący rejestr działalności regulowanej.

¹² Art. 64 ust. 1 u.SDG.

- składany przez przedsiębiorcę wniosek o wpis w rejestrze działalności regulowanej nie jest skomplikowany: jego istotnym elementem, poza oznaczeniem zainteresowanego oraz oznaczeniem organu rejestrowego wraz ze wskazaniem nazwy właściwego rejestru działalności regulowanej, jest oświadczenie przedsiębiorcy o spełnieniu warunków szczególnych przypisanych danej działalności¹³;
- na etapie podejmowania działalności regulowanej ma miejsce wyłącznie kontrola formalna, sprowadzająca się do sprawdzenia poprawności i kompletności wniosku przedsiębiorcy: na podstawie złożonego przez przedsiębiorcę oświadczenia o spełnieniu warunków organ rejestrowy odstępuje od kontroli materialnej (weryfikacji warunków szczególnych) przed dokonaniem wpisu¹⁴;
- organ prowadzący rejestr działalności regulowanej ma obowiązek dokonania wpisu w stosunkowo krótkim terminie: jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu kompletnego i poprawnego wniosku wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej, dla której rejestr jest prowadzony¹⁵;
- istnieje możliwość legalnego podjęcia i wykonywania działalności regulowanej bez wpisu w rejestrze: jeżeli organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie dokona wpisu w terminie 7 dni, a od dnia wpływu kompletnego i poprawnego wniosku upłynęło 14 dni, przedsiębiorca może rozpocząć wykonywanie działalności bez wpisu¹⁶;
- podjęcie działalności regulowanej nie zależy od uprzedniego wydania przez organ rejestrowy indywidualnego pozwolenia na wykonywanie danej działalności¹⁷: po dokonaniu wpisu organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wydaje zaświadczenie o dokonaniu wpisu¹⁸, które nie jest decyzją administracyjną¹⁹, w istocie nie kształtuje praw i obowiązków przedsiębiorcy, lecz stanowi wyłącznie akt potwierdzający realizację obowiązku organu²⁰.

¹³ Art 65 ust. 1-4 u.SDG.

¹⁴ Por. art. 70 u.SDG. Zob. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa 2013, s. 357-358.

¹⁵ Art. 67 ust. 1 u.SDG.

¹⁶ Por. art. 67 ust. 2 u.SDG oraz przepisy ustaw odrębnych właściwych w tym zakresie.

¹⁷ Warto przy tym podkreślić, że odmowa wpisu w rejestrze, wykreślenie z rejestru, zakaz wykonywania działalności objętej wpisem oraz zakaz ponownego ubiegania się o wpis mają formę decyzji administracyjnej – zob. art. 68 u.SDG oraz art. 71-72 u.SDG.

¹⁸ Art. 65 ust. 5 u.SDG.

¹⁹ Zaświadczenie różni się od decyzji administracyjnej. Nie powoduje powstania nowego uprawnienia przedsiębiorcy i nie jest formą władczego wyrażenia woli organu rejestrowego. Organ nie może zabronić podjęcia działalności przedsiębiorcy, który spełnia warunki szczególne. Nie wydaje bowiem zgody na prowadzenie działalności, a tylko wykonuje swój obowiązek. 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. Zob. C. Kosikowski, *Ustawa...*, s. 351.

²⁰ Zob. szerzej J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8b*, seria: System Prawa Administracyjnego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 496-500, oraz wskazana tam literatura.

3. Problem kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy wykonującego regulowaną działalność gospodarczą

Fundamentalną cechą relewantną postępowania w sprawie legalizacji działalności regulowanej jest brak kontroli materialnej polegającej na weryfikacji spełnienia przez przedsiębiorcę określonych ustawą odrębną warunków szczególnych.

Przed dokonaniem wpisu w rejestrze ma miejsce jedynie kontrola formalna obejmująca poprawność i kompletność wniosku przedsiębiorcy, a także sprawdzenie ewentualnych przesłanek negatywnych wskazanych w art. 68 u.SDG, tj. prawomocnego orzeczenia zakazującego przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem oraz wykreślenia przedsiębiorcy z rejestru tej działalności regulowanej na skutek naruszenia warunków i zasad wykonywania danej działalności w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku²¹.

Organ rejestrowy odstępuje od weryfikacji warunków szczególnych przed dokonaniem wpisu na podstawie obligatoryjnego oświadczenia składanego przez przedsiębiorcę wraz z wnioskiem o wpis²². Przedsiębiorca oświadcza bowiem, że dane zawarte w składanym wniosku o wpis do rejestru są kompletne i zgodne z prawdą, a także że zna i spełnia określone prawem warunki wykonywania danej działalności regulowanej²³.

Powyższe nie oznacza, iż w przypadku działalności regulowanej zupełnie odstąpiono od kontroli warunków szczególnych związanych z daną działalnością – kontrola materialna ma miejsce, jednak dopiero po dokonaniu wpisu w rejestrze, czyli już na etapie wykonywania działalności regulowanej.

Wątpliwości w tym zakresie nie pozostawia art. 70 u.SDG, zgodnie z którym spełnianie przez przedsiębiorcę warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej podlega kontroli, w szczególności przez organ prowadzący rejestr danej działalności. Przepis ten precyzuje również przedmiot kontroli oraz uprawnienia organu rejestrowego²⁴. Stanowi bowiem, że kontrola ukierunkowana jest na: a) zgodność wykonywanej działalności z obowiązującym prawem, b) przestrzeganie warunków wykonywania działalności gospodarczej, a także c) obronność lub bezpieczeństwo państwa, ochronę bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli,

²¹ Zob. art. 71 ust. 1 u.SDG, a także dalszą część niniejszego opracowania.

²² Zob. art. 65 ust. 1-4 u.SDG oraz przepisu ustaw odrębnych właściwych w tym zakresie.

²³ Dokładną treść oświadczenia zawierają przepisy ustaw odrębnych związanych z danym rodzajem działalności regulowanej. Niezależnie od rodzaju działalności regulowanej oświadczenie skonstruowane jest wg analogicznego schematu: „Oświadczam, że: 1) dane zawarte we wniosku o wpis do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych są kompletne i zgodne z prawdą; 2) znane mi są i spełniam warunki wykonywania działalności w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, określone w ustawie z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych” – art. 7 ust. 4 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 187 ze zm.).

²⁴ Zob. art. 57 u.SDG, który zgodnie z art. 70 u.SDG stosuje się odpowiednio w zakresie kontroli przedsiębiorcy wykonującego regulowaną działalność gospodarczą.

zaś organ kontroli uprawniony jest w szczególności do: a) wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części, gdzie jest wykonywana działalność gospodarcza, w dniach i w godzinach, w których ta działalność jest wykonywana lub powinna być wykonywana, b) żądania ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji oraz udostępnienia danych mających związek z przedmiotem kontroli, a także c) wezwania przedsiębiorcy do usunięcia stwierdzonych uchybień w wyznaczonym terminie.

Przyjęte rozwiązanie – polegające na zastąpieniu kontroli materialnej *ex ante* przez kontrolę *ex post* – ma służyć przede wszystkim usprawnieniu i skróceniu czasu trwania postępowania w sprawie uzyskania wpisu. W świetle tego założenia jest racjonalne i korzystnie wpływa na sytuację przedsiębiorcy. Prowokuje jednak istotny problem.

Nietrudno bowiem zauważyć, że u.SDG, pomimo generalnego wskazania na konieczność kontroli, nie precyzuje, w jakim terminie od dnia wpisu organ rejestrowy (albo inny organ kontroli lub osoba upoważniona do przeprowadzenia czynności kontrolnych) ma dokonać weryfikacji wypełnienia przez przedsiębiorcę warunków szczególnych i prawdziwości złożonego oświadczenia.

Kwestii tej nie rozstrzygają również ustawy odrębne związane z konkretnymi rodzajami regulowanej działalności gospodarczej. Akty te do kontroli warunków szczególnych i obowiązków przedsiębiorcy podejmującego i wykonującego daną działalność odnoszą się w różny sposób.

Po pierwsze, określają zakres kontroli, organy kontroli i nadzoru oraz ich kompetencje, a także prawidłowy tok kontroli²⁵ – tak:

- art. 9j i art. 9u-9w ustawy z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.);
- art. 19e ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 464 ze zm.);
- art. 75 ad w zw. z art. 75a ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.);
- art. 9 i art. 24a ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 187 ze zm.);
- art. 39h ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.);
- art. 95e ustawy z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 605 ze zm.);
- art. 33-42 ustawy z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 826 ze zm.);
- art. 22a ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 ze zm.);

²⁵ Warto przy tym dodać, że regulacje te nie zawsze wyrażone są wprost i precyzyjnie. W wielu aktach traktowane są jako dorozumiane (wyrażone pośrednio) i można o nich wnioskować z brzmienia innych przepisów.

- art. 19 ustawy z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1047 ze zm.);
- art. 18o ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 645 ze zm.);
- art. 8 i art. 12f ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 775 ze zm.);
- przepisy ustawy z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 627 ze zm.);
- art. 31 i art. 54-55 ustawy z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 157 ze zm.);
- art. 111 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.);
- art 22-23 oraz art. 28 i n. ustawy z dnia 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1104 ze zm.);
- art. 82-83 ustawy z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 1435 ze zm.);
- art. 54 ustawy z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. z 2011 r., nr 227, poz. 1367 ze zm.);
- art. 121-125 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529 ze zm.);
- art. 71 ustawy z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 547 ze zm.);
- art. 14 i art. 30 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 478 ze zm.).

Po drugie, dodatkowo wskazują, że weryfikacji (przynajmniej niektórych) warunków szczególnych dokonują inne instytucje jeszcze przed wystąpieniem przez przedsiębiorcę z wnioskiem o wpis – tak:

- art. 19, ust. 3 ustawy z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 464 ze zm.);
- art. 6, ust. 2 ustawy z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych (tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 144 ze zm.);
- art. 100, ust. 3-4 ustawy z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn. Dz.U. z 2015, poz. 618 ze zm.).

Po trzecie, poza powyższym modyfikują reguły u.SDG, wskazując na możliwość dokonania kontroli materialnej przed dokonaniem wpisu w rejestrze działalności regulowanej, przy czym uprzednia kontrola materialna nie jest obowiązkiem, lecz wyłącznie fakultatywną kompetencją organu rejestrowego – tak:

- art. 18h ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 645 ze zm.).

Po czwarte, zupełnie marginalizują kwestię kontroli materialnej i regulację tej materii ograniczają do odesłania do zasad ogólnych określonych w u.SDG oraz innych ustawach – tak:

- ustawa z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 642 ze zm.);
- ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 103 ze zm.);
- ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 273 ze zm.).

Trzeba jednak podkreślić, że w żadnej z grup i w żadnym z aktów prawnych nie sformułowano wiążącego organ rejestrowy (organ kontroli) terminu, w którym zobligowany jest on do dokonania weryfikacji spełniania przez przedsiębiorcę wykonującego działalność regulowaną przypisanych jej warunków szczególnych.

Wskazanie na termin dokonania kontroli materialnej po dokonaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej zawierają tylko:

- ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1446 ze zm.)²⁶;
- ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.)²⁷;
- ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 775 ze zm.)²⁸.

W rezultacie te trzy akty stanowią wyjątek potwierdzający generalne ustalenie, zgodnie z którym brak jest wiążącego organ rejestrowy (organ kontroli) terminu, w którym zobligowany jest on do dokonania weryfikacji spełniania przez przedsiębiorcę wykonującego działalność regulowaną przypisanych jej warunków szczególnych. Oznacza to, że nie wiadomo kiedy i czy w ogóle nastąpi kontrola materialna – co do zasady nie przeprowadza się jej na etapie legalizacji, zaś na etapie wykonywania danej działalności może mieć miejsce niezwłocznie po wpisie w rejestrze albo po upływie krótszego lub dłuższego czasu od uzyskania wpisu, natomiast w skrajnych przypadkach dopiero po zaistnieniu istotnych nieprawidłowości lub rażących naruszeń, a nawet może nie być jej wcale.

²⁶ Zgodnie z art. 57j ust. 3 pierwszą kontrolę przedsiębiorcy wpisanego do rejestru przechowawców akt osobowych i płacowych przeprowadza się nie później niż przed upływem roku od dnia dokonania wpisu.

²⁷ Zgodnie z art. 83b ust. 1-2 starosta w ramach wykonywanego nadzoru co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę stacji kontroli pojazdów w zakresie: a) zgodności stacji z wymaganiami, b) prawidłowości wykonywania badań technicznych pojazdów, c) prawidłowości prowadzenia wymaganej dokumentacji.

²⁸ Zgodnie z art. 28p ust. 1 administrator systemu certyfikacji co najmniej raz w roku przeprowadza kontrolę jednostek certyfikujących, którym udzielił zgody na korzystanie z uznanego systemu certyfikacji. Kontrola jednostek certyfikujących jest przeprowadzana w celu weryfikacji, czy certyfikacja przeprowadzana przez jednostki certyfikujące nie narusza wymagań przewidzianych przez uznany system certyfikacji.

Brak ten należy traktować jako zaniedbanie ustawodawcy, które powinno być niezwłocznie wyeliminowane. Dopuszcza ono bowiem sytuacje, w których przedsiębiorca wykonuje działalność regulowaną, co istotnie działając w tym zakresie w umocowaniu o wpis legalizacyjny i figurując w rejestrze danej działalności, lecz nie spełnia warunków szczególnych minimalizujących ryzyka wynikające z charakteru danej działalności i narzucających pożądany standard jej prowadzenia.

Do pierwszej z wyżej wymienionych grup kwalifikuje się również u.PT. Akt ten szeroko bowiem traktuje o kontroli działalności przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, gdyż określa między innymi: organy kontroli i ich uprawnienia, czynności kontrolne wraz ze sposobem ich realizacji, przedmiot zaleceń pokontrolnych, obowiązki podmiotu kontrolowanego w toku kontroli, decyzje organu kontroli w związku z naruszeniem zasad wykonywania działalności oraz niestosowania się do zaleceń pokontrolnych, a także odesłanie do ogólnych zasad kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorcy wyrażonych w u.SDG²⁹. Nie precyzuje jednak terminu, w którym organ rejestrowy (bądź inny organ kontroli) zobligowany jest dokonać sprawdzenia warunków szczególnych po dokonaniu wpisu przedsiębiorcy. Oznacza to, że wnioski dotyczące większości ustaw odrębnych pozostają właściwe wobec przepisów tego aktu w zakresie odnoszącym się do działalności telekomunikacyjnej będącej regulowaną działalnością gospodarczą i podlegającej wpisowi do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych.

4. Problem odpowiedzialności przedsiębiorcy wykonującego regulowaną działalność gospodarczą

Liberalny charakter postępowania legalizacyjnego, w szczególności odstępianie od kontroli materialnej *ex ante* na rzecz kontroli *ex post* oraz wskazane wyżej ułomności normatywne, skłania ku analizie odpowiedzialności przedsiębiorcy zaangażowanego w działalność regulowaną.

Odpowiedzialność musi bowiem realizować cele prewencyjne i funkcjonować jako swoista „norma ostrożnościowa”³⁰ eliminująca przedsiębiorców niespełniających warunków szczególnych, niegwarantujących prawidłowego (odpowiedniego i bezpiecznego) standardu wykonywania działalności, a także nieuczciwych i nastawionych na nadużycie prowolnościowych rozwiązań³¹.

²⁹ Zob. m.in. art. 199-205 u.PT.

³⁰ W zakresie koncepcji normy ostrożnościowej oraz jej celów i funkcji zob. szerzej M. Olszak, *Bankowe normy ostrożnościowe*, TEMIDA 2 Wydawnictwo Stowarzyszenia Abso Białystok 2011, s. 27 i n.; zob. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8a*, seria: System Prawa Administracyjnego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2013, s. 686-687, gdzie Autor wskazuje na „amortyzatory” przeciwdziałające zagrożeniom.

³¹ Jest to szczególnie istotne w sytuacji, gdy tych celów i funkcji nie realizują warunki szczególne i kontrola materialna.

U.SDG, kształtując zasady odpowiedzialności przedsiębiorcy wykonującego działalność regulowaną, wskazuje wyłącznie na odpowiedzialność administracyjną obejmującą zakaz wykonywania działalności regulowanej, wykreślenie z rejestru oraz zakaz ponownego wpisu. Zgodnie z art. 71 tej ustawy organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, gdy: a) przedsiębiorca złożył oświadczenie niezgodne ze stanem faktycznym, b) przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie, c) stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę, a także gdy d) przedsiębiorca wykonywał działalność gospodarczą bez wpisu do rejestru działalności regulowanej³². Dodatkowo art. 71 ust. 2-3 u.SDG zastrzega, że decyzja ta podlega natychmiastowemu wykonaniu³³ i stanowi podstawę do wykreślenia wpisu przedsiębiorcy z rejestru. Natomiast w myśl art. 72 u.SDG przedsiębiorca, którego z powyższych przyczyn wykreślono z rejestru działalności regulowanej, może uzyskać ponowny wpis do rejestru w tym samym zakresie działalności gospodarczej nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania tej decyzji.

Konstrukcja ta pozwala dostrzec trzy istotne kwestie.

Po pierwsze, w przypadku przedsiębiorcy działającego w dobrej wierze³⁴ odpowiedzialność ukształtowana w przepisach u.SDG jest bardzo restrykcyjna. Ze względu na rygor natychmiastowej wykonalności decyzja staje się wykonalna z dniem jej wydania (ewentualnie od dnia doręczenia jej stronie)³⁵ i od tego momentu powoduje określone skutki³⁶. Trzeba jednak pamiętać, że nie jest to decyzja ostateczna, co oznacza, że może zostać skutecznie wzruszona, a organ zobowiązany do przywrócenia wpisu. W rezultacie przyjęte rozwiązanie prowadzi do wątpliwości: czy działalność przedsiębiorcy między wykreśleniem z rejestru a przywróceniem wpisu jest legalna? Istotne jest przy tym, że w praktyce problemem tym obarczony jest przedsiębiorca. Do niego bowiem należy rozstrzygnięcie: czy w czasie trwania

³² Na mocy art. 72 ust. 2 z zastrzeżeniem, że nie dotyczy to sytuacji, w której przedsiębiorca rozpoczął wykonywanie działalności regulowanej bez wpisu w rejestrze na skutek opieszałości organu rejestrowego na podstawie art. 67 ust. 2 u.SDG.

³³ Związanie decyzji, o której mowa w art. 71-72 u.SDG rygiem natychmiastowej wykonalności odpowiada przesłankom wskazanym w art. 108 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.).

³⁴ W zakresie klauzuli generalnej dobrej wiary i złej wiary zob. szerzej A. Kidyba (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2012, s. 19-58; P. Księżak, M. Pyziak-Szafnicka (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 140-150; K. Pietrzykowski (red.), *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2015, s. 73-76, a także E. Gniewek, P. Machnikowski (red.), *Kodeks cywilny. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2016, s. 27-31.

³⁵ Zob. szerzej A. Wróbel, M. Jaśkowska, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2016, s. 606-610, oraz wskazana tam literatura i orzecznictwo.

³⁶ Zgodnie z art. 71-72 u.SDG wykreślenie z rejestru oraz 3-letni zakaz ponownego wpisu w tym samym zakresie. Zob. również art. 68 u.SDG wskazujący na przesłanki odmowy wpisu w rejestrze.

postępowania odwoławczego zaprzestać wykonywania działalności i narazić się na straty ekonomiczne, czy też w dalszym ciągu prowadzić działalność gospodarczą, mając na uwadze fakt, że z formalnego punktu widzenia wykonywanie działalności regulowanej bez wpisu w rejestrze jest nielegalne³⁷?

Po drugie, w przypadku przedsiębiorcy działającego w złej wierze³⁸ odpowiedzialność ma charakter pozorny i w praktyce mało odczuwalny. Z przyjętej konstrukcji wynika bowiem jedynie terminowy zakaz prowadzenia konkretnej działalności regulowanej, do której wykonywania przedsiębiorca ten nigdy nie miał uprawnień, gdyż: a) nie spełniał warunków szczególnych, zaś wpis w rejestrze uzyskał na podstawie fałszywego oświadczenia albo b) nie spełniał warunków szczególnych i wykonywał działalność bez wpisu w rejestrze. Istotne jest przy tym, że obie sytuacje na skutek problemów właściwych kontroli materialnej są bardzo prawdopodobne, a nawet miały miejsce.

Po trzecie, wobec braku sankcji natury administracyjnej oczywiste powinno być określenie zasad odpowiedzialności karnej przedsiębiorcy za składanie fałszywych oświadczeń w postępowaniu administracyjnym.

Odpowiedzialność z tego tytułu przewiduje art. 233 § 6 Kodeksu karnego³⁹, zgodnie z którym, kto składa fałszywe oświadczenie, mające służyć za dowód w postępowaniu sądowym lub innym postępowaniu prowadzonym na podstawie ustawy, podlega karze pozbawienia wolności od 6 miesięcy do lat 8, o ile przepis ustawy przewiduje możliwość odebrania oświadczenia pod rygorem odpowiedzialności karnej⁴⁰. Wyraźnie przy tym zastrzega się, że składający oświadczenie powinien być uprzedzony o grożącej mu odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia. Co więcej, pouczenie o odpowiedzialności karnej musi wynikać z ustawy⁴¹, zaś jego brak zawsze wyłączy odpowiedzialność karną za to przestępstwo z art. 233 u.KK⁴².

Mając na uwadze powyższe, należy skonstatować, iż przedsiębiorcy składającemu fałszywe oświadczenie o spełnieniu warunków szczególnych w postępowaniu w sprawie wpisu w rejestrze działalności regulowanej grozi odpowiedzialność karna za przestępstwo z art. 233 u.KK, o ile został on odpowiednio o tym fakcie pouczony.

³⁷ Zob. C. Kosikowski, *Ustawa...*, s. 361.

³⁸ Na potrzeby niniejszego opracowania oznacza to przedsiębiorców nieuczciwych oraz nastawionych na nadużycie prowolnościowych (liberalnych) rozwiązań.

³⁹ Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny (Dz.U. z 1997 r., nr 88, poz. 553 ze zm.) – dalej jako u.KK.

⁴⁰ Zob. art. 233 § 6 w zw. z art. 233 § 1 i art. 233 § 2 u.KK.

⁴¹ Zob. Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2012 r., V KK 62/12, Lex Nr 1165294.

⁴² A. Zoll (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2009, s. 1231-1244; J. Giezek (red.), *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2014, s. 773-781; A. Marek, *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, Warszawa 2010, s. 515-518.

Niestety, ogólnego (systemowego) pouczenia nie sformułowano w przepisach u.SDG. Co do zasady, brak go również w aktach odrębnych związanych z konkretnym rodzajem działalności regulowanej.

Pouczenie o odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych oświadczeń z art. 223 § 6 u.KK zawierają zaledwie:

- art. 75ab ust. 3 ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.);
- art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 645 ze zm.);
- art. 5 ust. 6a, art. 12c ust. 6, art. 28l ust. 7 oraz art. 28r ust. 7 ustawy z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 775 ze zm.);
- art. 9 ust. 3 ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe (Dz.U. z 2012 r., poz. 1529 ze zm.);
- art. 10 ust. 2 ustawy z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (Dz.U. z 2015 r., poz. 478 ze zm.).

Do tej grupy należy również u.PT, która w art. 10 ust. 5 wskazuje, że wraz z wnioskiem przedsiębiorca lub inny podmiot uprawniony do wykonywania działalności gospodarczej na podstawie odrębnych przepisów składa oświadczenie następującej treści: „Świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia wynikającej z art. 233 § 6 Kodeksu karnego oświadczam, że: 1) dane zawarte we wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych są zgodne z prawdą; 2) znane mi są i spełniam warunki wykonywania działalności telekomunikacyjnej, której dotyczy wnioski, wynikające z ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne”⁴³.

Powyższe prowadzi do ustalenia, zgodnie z którym konstrukcja odpowiedzialności przedsiębiorcy zaangażowanego w regulowaną działalność gospodarczą nie jest właściwa. Nie gwarantuje oczekiwanych celów i funkcji. Wzbudza wątpliwości niezależnie od tego, czy przedsiębiorca działa w dobrej czy w złej wierze. Wymaga zatem korekt oraz uzupełnień w zarówno w płaszczyźnie kształtowanej na gruncie u.SDG, jak i precyzowanej przepisami ustaw odrębnych.

5. Wnioski i postulaty

Reasumując należy stwierdzić, że liberalne reguły postępowania w sprawie legalizacji prowokują problemy dotyczące kontroli i odpowiedzialności przedsiębiorcy zaangażowanego w regulowaną działalność gospodarczą. Źródłem tych problemów jest przede wszystkim fakt, że:

⁴³ Warto również dodać, że ustawa Prawo telekomunikacyjne, podobnie jak wiele innych ustaw związanych z konkretnymi rodzajami regulowanej działalności gospodarczej, zawiera odrębne przepisy dotyczące sankcji w postaci: ograniczenia lub pozbawienia wolności, przepadku rzeczy, grzywnien i kar pieniężnych – zob. szerzej art. 208-210 u.PT.

1. odstąpiono od kontroli materialnej *ex ante* na rzecz kontroli *ex post*, ale na 26 poddanych analizie ustaw związanych z konkretnymi rodzajami działalności regulowanej tylko 3 akty precyzują termin dokonania weryfikacji warunków szczególnych i prawdziwości oświadczenia po dokonaniu wpisu do rejestru;

2. kontrolę *ex ante* zastąpiono oświadczeniem przedsiębiorcy o spełnianiu warunków szczególnych, ale na 26 poddanych analizie ustaw związanych z konkretnymi rodzajami działalności regulowanej zaledwie 6 aktów zawiera normatywne pouczenie przedsiębiorcy o odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 6 u.KK za złożenie fałszywego oświadczenia w postępowaniu rejestrowym.

Powyższe ustalenie prowadzi do wniosku, że liberalne reguły postępowania, charakteryzujące legalizację działalności regulowanej, wprowadzono kosztem ugruntowanych w dorobku prawa gospodarczego publicznego istoty oraz celów reglamentacji i policji gospodarczej⁴⁴.

Na skutek braków, zaniedbań legislacyjnych oraz niekonsekwencji ustawodawcy trudno dowodzić, że konstrukcja działalności regulowanej gwarantuje skuteczne i zgodne z zasadą proporcjonalności wprowadzenie szczególnych ograniczeń efektywnie realizujących cele publiczne⁴⁵ poprzez ich egzekwowanie od przedsiębiorców⁴⁶.

Utrzymywanie *status quo* godzi w istotę i cele reglamentacji⁴⁷. Zmiany są zatem niezbędne i konieczne. Ważne jest przy tym, że są możliwe. Korekty powinny polegać przynajmniej na:

1. sprecyzowaniu terminu przeprowadzenia kontroli materialnej po dokonaniu wpisu do rejestru, co może nastąpić poprzez uzupełnienie ustaw związanych z konkretnym rodzajem działalności regulowanej oraz ewentualnie poprzez uzupełnienie ogólnej konstrukcji działalności regulowanej wyrażonej w u.SDG;

2. sformułowaniu normatywnego pouczenia o odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia w postępowaniu rejestrowym na podstawie art. 233 § 6 u.KK, co może nastąpić poprzez uzupełnienie ustaw określających brzmienie oświadczenia przedsiębiorcy o spełnianiu warunków szczególnych oraz ewentual-

⁴⁴ Zob. szerzej C. Kosikowski, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, PWE, Warszawa 1995, s. 19 i n., a także J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *Publiczne... Tom 8a*, s. 690-693 oraz s. 659-697 i wskazana tam literatura.

⁴⁵ Do których należą między innymi ochrona życia i zdrowia ludzkiego, moralności, bezpieczeństwa i porządku publicznego, środowiska i zasobów naturalnych, konkurencji i dobrych obyczajów oraz interesów konsumentów, a także innych wartości składających się na ważny interes publiczny.

⁴⁶ Zob. szerzej J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół (red.), *Publiczne... Tom 8a*, s. 687, a także s. 677-697 oraz wskazana tam literatura.

⁴⁷ Ważne jest przy tym również to, że wskazany wyżej problem ma wymiar nie tylko teoretyczny, lecz jest odczuwalny także w praktyce, m.in. w zakresie organizowania imprez turystycznych i pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych, opieki nad dziećmi w wieku do lat 3 czy też ośrodków nauki jazdy lub stacji kontroli pojazdów, w których brak weryfikacji warunków szczególnych doprowadził do rażących naruszeń.

nie poprzez uzupełnienie ogólnej konstrukcji działalności regulowanej wyrażonej w u.SDG.

Przedstawione wnioski i postulaty tylko w części dotyczą działalności telekomunikacyjnej będącej regulowaną działalnością gospodarczą i podlegającej wpisowi do rejestru przedsiębiorców telekomunikacyjnych. Przepisy u.PT, pomimo szerokiego normowania kontroli działalności przedsiębiorcy telekomunikacyjnego, nie precyzują wiążącego organ rejestrowy (lub inny organ kontroli) terminu dokonania weryfikacji warunków szczególnych i prawdziwości oświadczenia po dokonaniu wpisu do rejestru. Jednocześnie, co trzeba podkreślić, u.PT zawiera normatywne pouczenie przedsiębiorcy o odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 § 6 u.KK za złożenie fałszywego oświadczenia w postępowaniu rejestrowym.

Literatura

- Etel M., 2007, *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej*, Państwo i Prawo, nr 2.
- Etel M., Nowikowska M., Piszcz A., Sieńczyło-Chlabicz J., Stachurski W., Żukowska A., 2010, *Publiczne prawo gospodarcze. Ćwiczenia*, LexisNexis, Warszawa.
- Giezek J. (red.), 2014, *Kodeks karny. Część szczególna. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Gniewek E., Machnikowski P. (red.), 2016, *Kodeks Cywilny. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Grabowski J., Kieres L., Walaszek-Pyziół A. (red.), 2013, *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8a*, seria: System Prawa Administracyjnego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa
- Grabowski J., Kieres L., Walaszek-Pyziół A. (red.), 2013, *Publiczne prawo gospodarcze. Tom 8b*, seria: System Prawa Administracyjnego, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Kiczka K., 2005, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców* [w:] Kieres L. (red.), *Administracyjne prawo gospodarcze*, Kolonia Limited, Wrocław.
- Kidyba A. (red.), 2012, *Kodeks cywilny. Komentarz. Tom I. Część ogólna*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Kohutek K., *Zasady podejmowania działalności regulowanej*, Przegląd Prawa Handlowego 2005, nr 6.
- Kosikowski C., 1995, *Wolność gospodarcza w prawie polskim*, Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Kosikowski C., 2010, *Publiczne prawo gospodarczej Polski i Unii Europejskiej*, LexisNexis, Warszawa.
- Kosikowski C., 2013, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LexisNexis, Warszawa.
- Książak P., Pyziak-Szafnicka M. (red.), 2014, *Kodeks cywilny. Komentarz. Część ogólna*, Wolters Kluwer SA, Warszawa,
- Marek A., 2010, *Kodeks karny. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Olszak M., 2011, *Bankowe normy ostrożnościowe*, TEMIDA 2 Wydawnictwo Stowarzyszenia Abso, Białystok.
- Olszewski J. (red.), 2005, *Publiczne prawo gospodarcze*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Pietrzykowski K. (red.), 2015, *Kodeks cywilny. Tom I. Komentarz*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Strzyckowski K., 2005, *Prawo gospodarcze publiczne*, LexisNexis, Warszawa.
- Szydło M., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego 2004, nr 12.

- Ustawa z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 584 ze zm.
- Ustawa z 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 103 ze zm.
- Ustawa z 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 605 ze zm.
- Ustawa z 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 157 ze zm.
- Ustawa z 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 464 ze zm.
- Ustawa z 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 627 ze zm.
- Ustawa z 6 czerwca 1997 r. Kodeks karny, Dz. U. z 1997 r., Nr 88, poz. 553 ze zm.
- Ustawa z 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 273 ze zm.
- Ustawa z 6 września 2001 r. o transporcie drogowym, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 1414 ze zm.
- Ustawa z 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 547 ze zm.
- Ustawa z 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1104 ze zm.
- Ustawa z 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 250 ze zm.
- Ustawa z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 23 ze zm.
- Ustawa z 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1446 ze zm.
- Ustawa z 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 618 ze zm.
- Ustawa z 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej, tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1435 ze zm.
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. Prawo telekomunikacyjne, tekst jedn. Dz.U. z 2014 r., poz. 243 ze zm.
- Ustawa z 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1047 ze zm.
- Ustawa z 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych, tekst jedn. Dz.U. z 2013 r., poz. 144 ze zm.
- Ustawa z 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 642 ze zm.
- Ustawa z 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych, Dz.U. z 2011 r., Nr 227, poz. 1367 ze zm.
- Ustawa z 20 czerwca 1997 r. Prawo o ruchu drogowym, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 1137 ze zm.
- Ustawa z 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 645 ze zm.
- Ustawa z 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii, Dz.U. z 2015 r., poz. 478 ze zm.
- Ustawa z 23 listopada 2012 r. Prawo pocztowe, Dz.U. z 2012 r., poz. 1529 ze zm.
- Ustawa z 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 775 ze zm.
- Ustawa z 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe, tekst jedn. Dz.U. z 2012 r., poz. 826 ze zm.
- Ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym, tekst jedn. Dz.U. z 2015 r., poz. 1297 ze zm.
- Ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych, tekst jedn. Dz.U. z 2016 r., poz. 187 ze zm.
- Wierzbowski M., Wyrzykowski M. (red.), 2005, *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, LexisNexis, Warszawa.
- Wróbel A., Jaśkowska M., 2016, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.
- Wyrok Sądu Najwyższego z dnia 24 maja 2012 r., V KK 62/12, Lex Nr 1165294.
- Zoll A. (red.), 2009, *Kodeks karny. Część szczególna. Tom II. Komentarz do art. 117-277 k.k.*, Wolters Kluwer SA, Warszawa.