

Działalność gospodarcza regulowana jako forma reglamentacji gospodarczej

Wśród podstawowych funkcji państwa w społecznej gospodarce rynkowej wskazać możemy na reglamentację gospodarczą¹. W obecnie obowiązującym porządku prawnym pojęcie to nie zyskało jednak określonej treści prawnej, a przyczyny reglamentacji są niejednolite². Reglamentacja w odniesieniu do działalności gospodarczej najczęściej kojarzona jest z obowiązkiem uzyskania koncesji, zezwolenia, licencji lub zgody na jej podjęcie, a także wykonywanie³. Reglamentacja gospodarcza związana jest w głównej mierze z warunkami podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, lecz wypadałoby dodać, iż jej zakres ulega ciągłym zmianom z uwagi na jej twórczy charakter⁴. Nieustannie postuluje się,

1 T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, [w:] A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 488; C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 186–189; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 204; M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 77. Odmienne: T. Rab-ska, *Czy jeszcze „reglamentacja administracyjna”?*, [w:] *Księga Jubileuszowa Prof. dra hab. Stanisława Jędrzejewskiego*, Toruń 2009, s. 443.

2 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 155;

3 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski...*, s. 187–188.

4 T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, s. 491–492.

aby ograniczeń wolności gospodarczej było coraz mniej lub by były one mniej dotkliwe dla przedsiębiorców⁵. Odpowiedzią ustawodawcy na takowe postulaty było wprowadzenie do Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej⁶, nowej formy reglamentacji w postaci działalności regulowanej. Formalnie jej wdrożenie ma powodować poszerzenie zakresu swobody gospodarczej⁷. Celem niniejszego opracowania będzie ustalenie i zbadanie pewnych elementów zjawiska, jakim jest działalność regulowana. Przedstawiony zostanie charakter prawny działalności regulowanej jako jednej z form reglamentacji gospodarczej. Ponadto, wskażę na warunki podejmowania, wykonywania i zakończenia tego rodzaju działalności.

Pojęcie reglamentacji gospodarczej

Zarówno w nauce prawa administracyjnego, jak i publicznego prawa gospodarczego za pomocą terminu reglamentacja określa się różnorodne, głównie władcze, działania administracji, mające na celu wprowadzenie pewnych ograniczeń⁸. Jak słusznie wskazuje J. Boć, jednoznaczne ustalenie, czym jest reglamentacja, w tym również reglamentacja działalności gospodarczej⁹, przysparza sporo trudności, choćby z uwagi na fakt określania jej równocześnie mianem funkcji, metody, instrumentu, sposobu, rodzaju czy sfery działalności gospodarczej¹⁰. Natomiast w języku potocznym najczęściej rozumiana jest ona jako ograniczenie czy podpo-

5 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski...*, s. 189.

6 Tekst jednolity: Dz. U. z 2010 r., nr 220, poz. 1447, nr 239, poz. 1593 – zwana dalej u.s.d.g. lub ustawą.

7 Zob. *Rządowe uzasadnienie do projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Przepisy wprowadzające. Uzasadnienie rządowe*, Łódź 2004, s. 51. Zob. też: K. Kiczka, *Problemy badawcze uprawniających aktów administracyjnych*, [w:] L. Kieres (red.), *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, Wrocław 2007, s. 49–63.

8 T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, s. 478.

9 Szerzej na temat reglamentacji działalności gospodarczej: T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.

10 J. Boć, *Pojęcie administracji*, [w:] J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 357.

rządkowanie danej działalności określonym przepisom prawa bądź też jako regulowanie tej działalności¹¹.

Ponadto problem stosowania pojęcia „reglamentacja”, wywodzącego się z nauki prawa administracyjnego, sygnalizuje T. Rabska¹². Autorka wskazuje, iż mimo zmian zachodzących pod wpływem transformacji ustrojowej (także w sferze gospodarczej) przyjęto, że jest to termin powszechnie znany. Słusznie jednak zauważa, że zarówno świetle uprzednio obowiązującej Ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej¹³, jak i obecnej u.s.d.g. celem „nie było – i nie jest – »reglamentowanie« prawa przez administrację”, a wyłącznie określenie zadań organów administracji publicznej w zakresie podejmowania, wykonywania i zakończenia działalności gospodarczej¹⁴. Należy mieć bowiem na uwadze, że w myśl obowiązujących przepisów, mówiąc o reglamentacji rozumianej jako ograniczanie działalności gospodarczej, może ona być wprowadzona jedynie w formie przepisów rangi ustawowej¹⁵. Zatem uzasadniona wydaje się stopniowa rezygnacja z używania w doktrynie pojęcia „reglamentacji administracyjnej” na rzecz eksponowania pojęcia „reglamentacji gospodarczej”¹⁶.

W ujęciu szerokim reglamentacja gospodarcza¹⁷ oznaczała będzie wprowadzenie regulacji prawnych do poszczególnych dziedzin życia społecznego i gospodarczego (dotychczas takiej regulacji pozbawionych). Wdrożony w ten sposób system ograniczeń pozwala na wyznaczenie ram działalności podmiotów gospodarczych¹⁸. Będzie to zatem forma interwencjonizmu państwowego, oznaczająca ograniczenie w odniesieniu do podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, mająca każdorazowo na względzie działalność w zgodzie z ważnym interesem publicznym¹⁹. Od podporządkowania się przez przedsiębiorców wskazanym w ten sposób warunkom w formie nakazów i zakazów zależna jest możliwość skutecznej realizacji ich publicznych praw podmiotowych

¹¹ K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 154.

¹² T. Rabska, *op. cit.*, s. 441–445.

¹³ Dz.U. nr 101, poz. 1178 ze zm.

¹⁴ T. Rabska, *op. cit.*, s. 442–443.

¹⁵ *Ibidem*, s. 442–443.

¹⁶ Zob. *ibidem*, s. 443–444 i wskazana tam literatura.

¹⁷ Szerzej na temat pojęcia reglamentacji gospodarczej: *ibidem*, s. 441–445.

¹⁸ T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, s. 489.

¹⁹ *Ibidem*, s. 489.

oraz wolności (w tym wolności gospodarczych)²⁰. W znaczeniu wąskim natomiast reglamentacja będzie stanowieniem regulacji administracyjnej wspólnie z cywilnoprawną albo zamiast niej²¹.

Równocześnie warto podkreślić, iż reglamentację gospodarczą cechuje niestałość, co wynika między innymi z dynamizmu procesów zachodzących w gospodarce²². Od sytuacji gospodarczej zależy w głównej mierze zakres i forma ograniczeń reglamentacyjnych. Za ich pośrednictwem państwo, władczo ingerując w sferę gospodarki, dąży do wywołania określonych skutków, uznanych wcześniej za pożądane z punktu widzenia interesu publicznego, warunkowanego innymi celami niż ochrona bezpieczeństwa i porządku publicznego²³. Stąd też obok przyczyn obiektywnych wprowadzania ograniczeń reglamentacyjnych, wynikających z zagrożeń, jakie związane są z wykonywaniem niektórych rodzajów działalności gospodarczej, jak np. zagrożenia dla życia lub zdrowia ludzkiego i moralności publicznej czy obronności i bezpieczeństwa państwa lub obywateli, wskazać również możemy na przyczyny o charakterze subiektywnym²⁴. Wśród tych drugich wymienimy głównie konieczność uwzględniania założeń wynikających z polityki gospodarczej i polityki społecznej państwa czy potrzebę realizacji zobowiązań międzynarodowych²⁵. Celem reglamentacji będzie ochrona interesów obywateli oraz ochrona interesów gospodarczych państwa²⁶. Wśród dóbr, jakie podlegają owej ochronie, możemy za T. Kocowskim wymienić: interesy zewnętrzne (polityczne) państwa, prawidłowe funkcjonowanie rynku wewnętrznego oraz rynku wspólnotowego, wyczerpywalne zasoby naturalne kraju, zasady współżycia społecznego oraz interesy producentów i konsumentów czy wolną konkurencję oraz interesy gospodarcze państwa²⁷.

W kontekście omawianych unormowań publicznego prawa gospodarczego wypada także wspomnieć o europejskim prawie gospodarczym. Będą to przepisy pochodzące od organów Unii Europejskiej, jakie regulują procesy gospodarcze zachodzące w jej ramach²⁸. W konsekwen-

20 *Idem*, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim...*, s. 108.

21 M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 203–204.

22 T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, s. 489.

23 *Ibidem*, s. 491–492.

24 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski...*, s. 187–188.

25 *Ibidem*, s. 188.

26 *Ibidem*, s. 187.

27 Zob. T. Kocowski, *Reglamentacja gospodarcza*, s. 490–491.

28 K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 57.

cji przepisy unijne będą w odpowiednim zakresie wpływały na gospodarkę poszczególnych państw członkowskich²⁹. Zatem zastosowanie znajdują europejskie unormowania, zwłaszcza w zakresie prawa ochrony konkurencji i konsumentów³⁰, prawa telekomunikacyjnego³¹ czy energetycznego³². Jeśli chodzi o sferę interwencjonizmu państwa w gospodarce, to integracja europejska stwarza warunki do przenoszenia pewnych narzędzi interwencyjnych z poziomu krajowego na międzynarodowy³³. Prowadzenie zbiorowej polityki w tej sferze przez państwa członkowskie pozwala nie tylko na sprawniejsze kierowanie nią, ale także na podniesienie jej skuteczności wobec państw trzecich³⁴. Takie oddziaływanie prawa unijnego na krajowy porządek prawny można określić mianem europeizacji publicznego prawa gospodarczego, także w zakresie zmian struktur administracji gospodarczej państw członkowskich³⁵.

Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim porządku prawnym przybiera różne formy, od najbardziej klasycznej i rygorystycznej, jaką jest koncesja³⁶, poprzez zezwolenia, licencje, zgody³⁷ oraz akty kwalifikujące³⁸. Wreszcie wyróżniamy także formę reglamentacji, w założe-

²⁹ *Ibidem*, s. 57.

³⁰ Zob. na ten temat: T. Skoczny (red.), *Ustawa o ochronie konkurencji i konsumentów. Komentarz*, Warszawa 2009.

³¹ Zob. S. Piątek, *Prawo telekomunikacyjne Wspólnot Europejskich*, Warszawa 2002.

³² Zob. na ten temat: M. Czarnecka, T. Ogłódek, *Prawo energetyczne. Komentarz*, Warszawa 2009.

³³ A. Wasilkowski, *Źródła prawa, kompetencje organów wspólnot europejskich w zakresie tworzenia prawa, stosowanie prawa wspólnotowego*, *Studia Prawnicze*, 1996, nr 1–4, s. 11.

³⁴ *Ibidem*, s. 11–12.

³⁵ K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 58.

³⁶ Zob. np. M. Waligórski, *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009; K. Kohutek, *Instytucja koncesji w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia*, *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, 2005, nr 5; C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia w prawie polskim*, Warszawa 2002.

³⁷ Zob. np. K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, [w:] A. Borkowski, A. Chelmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, M. Szydło, *Administracyjne prawo gospodarcze...*, s. 399–436; M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 271–278; M. Waligórski, *Charakter prawny licencji na działalność gospodarczą*, *Studia Prawnicze*, 2003, nr 2, s. 103–124; C. Kosikowski, *Zezwolenia na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Warszawa 1997.

³⁸ Zob. K. Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Wrocław 2006.

niu najmniej dotkliwą z punktu widzenia przedsiębiorców, jaką jest działalność gospodarcza regulowana. Ramy niniejszego opracowania zawężą się do analizy ostatniej ze wskazanych form reglamentacji.

Działalność gospodarcza regulowana

Działalność gospodarcza regulowana została wprowadzona po raz pierwszy do polskiego porządku prawnego przepisami obecnie obowiązującej u.s.d.g., jako kolejna³⁹ forma reglamentacji działalności gospodarczej. Głównym zamiarem ustawodawcy, motywującym wprowadzenie kategorii działalności regulowanej, było umożliwienie liberalizacji przepisów w zakresie wymogów, jakie musi spełnić przedsiębiorca, rozpoczynając prowadzenie działalności gospodarczej⁴⁰. W konsekwencji wdrożenie nowej⁴¹ instytucji miało spowodować zredukowanie poziomu reglamentacji działalności gospodarczej⁴². Jednak zanim zostanie przedstawione stanowisko doktryny i ocena teje instytucji prawnej, należałoby wpierv przybliżyć zasady jej funkcjonowania.

39 Jak podaje M. Szydło: „Obok sektorów gospodarki, w których podjęcie działalności gospodarczej jest prawnie zakazane (np. ze względu na ustanowiony wcześniej monopol prawny) lub też w których podjęcie tej działalności uzależnione jest od uprzedniego uzyskania od państwa pozwolenia, istnieją też takie dziedziny działalności gospodarczej, które są objęte tzw. upoważnieniem ogólnym (*general authorisation*) lub też – inaczej mówiąc – obowiązkiem dokonania zgłoszenia (niem. *Anzeigepflicht, Anmeldung*)”; i dalej: „(...) również w Polsce występują takie rodzaje (dziedziny) działalności gospodarczej, które objęte są omówioną powyżej techniką legislacyjną (czyli tzw. upoważnieniem ogólnym lub też obowiązkiem zgłoszenia). Taka działalność gospodarcza nosi w naszym porządku prawnym nazwę działalności gospodarczej regulowanej” – M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 278–279.

40 A. Powalowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 245–246.

41 Jednocześnie należy jednak zauważyć, jak wskazuje K. Kiczka, że działalność regulowana „nie stanowi całkowitego *novum* w zakresie stosowanych przez władzę publiczną form (środków) prawnych służących oddziaływaniu na sferę działalności gospodarczej” – K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki...*, s. 439.

42 Szerzej na ten temat: C. Kosikowski, *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce*, [w:] *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego. Księga Jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Józefa Filipiaka*, Karków 2001, s. 363; M. Etel, *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej*, Państwo i Prawo, 2007, nr 2, s. 41–52.

Regulowana działalność gospodarcza została zdefiniowana w art. 5 ust. 5 u.s.d.g., zgodnie z którym jest to działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa. Wynika z tego, iż nie są to warunki ogólne, które muszą zostać spełnione przez każdego przedsiębiorcę, chcącego prowadzić działalność gospodarczą. W odniesieniu do owych warunków ogólnych bez znaczenia pozostaje fakt, czy taka działalność klasyfikowana jest jako wolna, koncesjonowana, objęta zezwoleniem, czy też należy do kategorii działalności regulowanej⁴³. Niewątpliwie za takie (ogólne) uznamy warunki wskazane w art. 14–22 u.s.d.g., które dotyczą m.in. obowiązku uzyskania wpisu w odpowiednim rejestrze⁴⁴ czy też przestrzegania zasad uczciwej konkurencji i dobrych obyczajów oraz słuszných interesów konsumentów⁴⁵. Jednak przywołana wyżej definicja nie pozwala na wyciągnięcie dalej posuniętych wniosków i wciąż niewiele mówi, czym jest działalność regulowana⁴⁶.

Rozwinięcie czy też uzupełnienie przywołanej definicji normatywnej odnajdziemy w art. 64 ust. 1 u.s.d.g., który określa, co następuje: „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 (...)”. Z treści przywołanego przepisu możemy wysnuć dwa generalne wnioski. Po pierwsze, ustawodawca każdorazowo odsyła do szczegółowych regulacji prawnych, gdyż jedynie brzmienie odrębnych ustaw przesądza o tym, czy dana działalność gospodarcza może być uznana za działalność regulowaną. Zatem u.s.d.g. wyraźnie zakazuje domniemania w tej kwestii⁴⁷. Po drugie, należy zauważyć, że w myśl wskazanego przepisu przedsiębiorca nabywa *ex lege* prawo wykonywania działalności uznanej za regulowaną po spełnieniu dwóch kategorii warunków: formalnych i materialnych. Za warunki materialne należy uznać wspomniane wcześniej warunki szczególne ujęte w przepisach odrębnych, natomiast warunki formalne będą polegały na dokonaniu zgłoszenia oraz uzyskaniu wpisu

43 C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 256.

44 Zob. art. 14 u.s.d.g.

45 Zob. art. 17 u.s.d.g.

46 M. Etel, *op. cit.*, s. 41.

47 A. Powałowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 245–246.

w odpowiednim rejestrze działalności regulowanej⁴⁸. Spełnienie owych warunków materialnych i formalnych będzie zatem stanowiło podstawę do legalnego wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej mieszczącej się w kategorii działalności regulowanej.

Przepisy u.s.d.g. nie zawierają enumeratywnego wyliczenia, jakie rodzaje działalności gospodarczej należy uznać za działalność regulowaną. Analiza przepisów odrębnych pozwala nam wskazać następujące ustawy, zgodnie z którymi podejmowana i prowadzona jest działalność gospodarcza regulowana⁴⁹:

- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy⁵⁰ – działalność agencji zatrudnienia w zakresie pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego i zawodowego oraz pracy tymczasowej;
- Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych⁵¹ – działalność gospodarcza obejmująca wyrób, oczyszczanie, skażanie lub odwadnianie alkoholu etylowego oraz wywarzanie wyrobów tytoniowych;
- Ustawa z dnia 22 stycznia 2004 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina⁵² – działalność gospodarcza obejmująca wyrób lub rozlew wyrobów winiarskich;
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych⁵³ – działalność gospodarcza obejmująca wyrób lub rozlew napojów spirytusowych;
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach⁵⁴ – działalność gospodarcza obejmująca przechowywanie dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania;
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych⁵⁵ – działalność gospodarcza obejmująca wytwarza-

48 M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 279–280.

49 Stan prawny na dzień 17 stycznia 2011 r.

50 Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., nr 69, poz. 415 ze zm.

51 Dz.U. nr 31, poz. 353 ze zm.

52 Dz.U. nr 34, poz. 292 ze zm.

53 Dz.U. nr 208, poz. 1539 ze zm.

54 Tekst jednolity: Dz.U. z 2006 r., nr 97, poz. 673 ze zm.

55 Dz.U. nr 169, poz. 1199 ze zm.

nie, magazynowanie lub wprowadzanie do obrotu biokomponentów oraz wytwarzanie biogazu rolniczego lub wytwarzanie energii elektrycznej z biogazu rolniczego;

- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych⁵⁶ – działalność gospodarcza obejmująca usługi detektywistyczne;
- Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. Prawo dewizowe⁵⁷ – prowadzenie działalności kantorowej;
- Ustawa z dnia 16 lipca 2000 r. o domach składowych oraz o zmianie Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego i innych ustaw⁵⁸ – działalność gospodarcza obejmująca prowadzenie przedsiębiorstwa składowego przyjmującego na skład towary przemysłowe oraz prowadzenie przedsiębiorstwa składowego przyjmującego na skład towary rolne;
- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt⁵⁹ – działalność gospodarcza obejmująca prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt;
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentystry⁶⁰ – działalność gospodarcza obejmująca kształcenie podyplomowe lekarzy i lekarzy dentyistów oraz prowadzenie indywidualnej, indywidualnej specjalistycznej lub grupowej praktyki lekarskiej;
- Ustawa z dnia 26 czerwca 2003 r. o nasiennictwie⁶¹ – działalność gospodarcza obejmująca obrót materiałem siewnym;
- Ustawa z dnia 5 lipca 1996 r. o zawodach pielęgniarki i położnej⁶² – działalność gospodarcza obejmująca kształcenie podyplomowe pielęgniarek i położnych oraz prowadzenie indywidualnej, indywidualnej specjalistycznej lub grupowej praktyki pielęgniarek i położnych;
- Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe⁶³ – działalność gospodarcza obejmująca działalność pocztową niewymagającą zezwolenia;

⁵⁶ Dz.U. z 2002 r., nr 12, poz. 110 ze zm.

⁵⁷ Dz.U. nr 141, poz. 1178 ze zm.

⁵⁸ Dz.U. nr 114, poz. 1191 ze zm.

⁵⁹ Dz.U. z 2004 r., nr 11, poz. 95 ze zm.

⁶⁰ Tekst jednolity: Dz.U. z 2008 r., nr 136, poz. 857 ze zm.

⁶¹ Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., nr 41, poz. 271 ze zm.

⁶² Tekst jednolity: Dz.U. z 2009 r., nr 151, poz. 1217 ze zm.

⁶³ Tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.

- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o ochronie roślin⁶⁴ – działalność gospodarcza obejmująca szkolenia w zakresie ochrony roślin oraz konfekcjonowanie lub obrót środkami ochrony roślin;
- Ustawa z dnia 3 września 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne⁶⁵ – działalność telekomunikacyjna;
- Ustawa z dnia 28 października 2002 r. o przewozie drogowym towarów niebezpiecznych⁶⁶ – działalność gospodarcza obejmująca prowadzenie kursów dokształcających w zakresie kierowania pojazdem przewożącym towary niebezpieczne;
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym⁶⁷ – działalność gospodarcza obejmująca prowadzenie stacji kontroli pojazdów, prowadzenie ośrodka szkolenia kierowców, prowadzenie ośrodka doskonalenia techniki jazdy oraz prowadzenie pracowni psychologicznej dla kierowców;
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym⁶⁸ – działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia;
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym⁶⁹ – przeprowadzanie szkoleń i egzaminowanie osób ubiegających się o licencje i świadectwa maszynisty;
- Ustawa z dnia 31 marca 2004 r. o przewozie kolejną towarów niebezpiecznych⁷⁰ – działalność gospodarcza obejmująca prowadzenie kursów początkowych i kursów doskonalących;
- Ustawa z 13 października 1995 r. – Prawo łowieckie⁷¹ – działalność gospodarcza polegająca na świadczeniu usług turystycznych obejmujących polowania wykonywane przez cudzoziemców na terytorium RP oraz obejmujących polowania za granicą;
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych⁷² – działalność gospodarcza obejmująca organizowanie imprez turystycznych oraz pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych;

64 Tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 133, poz. 849 ze zm.

65 Dz.U. nr 171, poz. 1800 ze zm.

66 Dz.U. nr 199, poz. 1671 ze zm.

67 Tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., nr 108, poz. 908 ze zm.

68 Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., nr 125, poz. 874 ze zm.

69 Tekst jednolity: Dz.U. z 2007 r., nr 16, poz. 94 ze zm.

70 Dz.U. nr 97, poz. 962 ze zm.

71 Tekst jednolity: Dz.U. z 2005 r., nr 127, poz. 1066 ze zm.

72 Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., nr 223, poz. 2268 ze zm.

- Ustawa z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych⁷³ – działalność gospodarcza obejmująca organizowanie wyścigów konnych.

Ponad 20 ustaw wymienionych powyżej, uznających dane działalności za działalność regulowaną, szczegółowo normuje również zasady ich podejmowania i wykonywania. Należy podkreślić także, iż w u.s.d.g. nie znajdujemy żadnych ograniczeń dotyczących poszerzania lub zawężania tego katalogu, ma on zatem charakter otwarty⁷⁴.

Ponadto rodzaje działalności, jakie zostały przyporządkowane kategorii działalności regulowanej, wydają się przez ustawodawcę wybrane w sposób przypadkowy, nie opierający się na konkretnym kryterium kwalifikacyjnym⁷⁵. Wypadałoby jednak nadmienić, że pierwotnie większość z tych dziedzin objęta była wymogiem uzyskania zezwolenia, zatem zostały one niejako przeniesione do grupy działalności regulowanej. Mimo to na tej podstawie możemy stwierdzić jedynie, że grupa działalności objętych wymogiem uzyskania zezwolenia została zawężona na rzecz poszerzenia katalogu działalności regulowanej. Działalność regulowana nie zastępuje instytucji zezwolenia, gdyż w dalszym ciągu legalizuje ono podejmowanie szeregu działalności wymienionych w art. 75 ustawy⁷⁶. Konstrukcja zastosowana przez ustawodawcę, polegająca na każdorazowym odesłaniu do ustawy szczegółowej (bez jednoznacznego wskazania, jakie działalności należy utożsamiać z działalnością regulowaną w przepisach samej u.s.d.g.), bywa oceniana negatywnie, nie sprzyja bowiem ona ani przejrzystości prawa, ani ułatwia dotarcia do pożądaných informacji przez osoby zainteresowane⁷⁷.

Podejmowanie działalności gospodarczej regulowanej

Jak już wcześniej wspomniano, legalne podjęcie działalności regulowanej wiąże się z łącznym wypełnieniem przesłanek o dwojakim charakterze. Po pierwsze, będą to tzw. przesłanki materialne, polegające na spełnieniu wymogów szczególnych, formułowanych w odpowiednich ustawach od-

⁷³ Dz.U. nr 11, poz. 86 ze zm.

⁷⁴ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 259.

⁷⁵ A. Powalowski, *Regulowana działalność gospodarcza*, *Studia Prawnicze*, 2005, nr 3, s. 127.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 127–128.

⁷⁷ C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski...*, s. 190.

rębnych. W związku z różną specyfiką poszczególnych działalności oraz dużą liczbą ustaw regulujących warunki te kształtują się odmiennie. Jednak w oparciu o analizę owych przepisów szczegółowych można wśród nich wymienić przede wszystkim⁷⁸:

- posiadanie odpowiednich warunków materialnych (w tym majątkowych, lokalowych i urządzeń);
- posiadanie tytułu prawnego do nieruchomości, w których działalność będzie wykonywana;
- posiadanie odpowiednich uprawnień zawodowych lub ewentualnie zatrudnianie osób posiadających odpowiednie kwalifikacje zawodowe;
- posiadanie przez przedsiębiorcę odpowiedniej formy organizacyjno-prawnej;
- opracowanie i wprowadzenie odpowiedniego systemu kontroli wewnętrznej;
- warunek dotyczący niekaralności przedsiębiorcy bądź niepowie rzania przez przedsiębiorcę kierowania daną działalnością osobom karanym za określone przestępstwa;
- niewszczęcie postępowania upadłościowego czy też likwidacyjnego.

Warunki wymienione powyżej oraz inne, odnoszące się do specyfiki poszczególnych działalności, możemy utożsamiać z nakazami lub zakazami skierowanymi do przedsiębiorców, a więc z obciążającymi ich obowiązkami⁷⁹. Pozwalają one na konkretyzację kręgu podmiotów zdolnych do prawidłowego wykonywania danego rodzaju działalności i powinny być podane do wiadomości przedsiębiorcy przed podjęciem przez niego działalności gospodarczej.

Po drugie będą to warunki o charakterze formalnym, związane z obowiązkiem zgłoszenia przez przedsiębiorcę właściwemu organowi administracji publicznej zamiaru podjęcia danej działalności, w czego następstwie dokonuje on wpisu w odpowiednim rejestrze działalności regulowanej⁸⁰. Zgodnie z art. 65 ust. 1 u.s.d.g. przedsiębiorca jest zobowiązany złożyć wniosek o dokonanie wpisu w rejestrze działalności regulowanej wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych przepisami prawa (wspomnianych już wcześniej warunków szczególnych) do wykonywania

⁷⁸ M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego, 2004, nr 12, s. 10–11; A. Powalowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 248–251.

⁷⁹ M. Szydło, *Działalność gospodarcza regulowana*, Prawo Spółek, 2005, nr 1, s. 42.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 43.

danego rodzaju działalności⁸¹. Zarówno treść pisemnego⁸² oświadczenia, jak i wniosku przedsiębiorcy, jest uregulowana w ustawach szczegółowych, a nie w u.s.d.g. Można jednak założyć, że wniosek o wpis do rejestru działalności regulowanej powinien zawierać firmę, siedzibę oraz adres wnioskodawcy, a także określenie działalności gospodarczej, która ma podlegać wpisowi⁸³. Na tym etapie ujawnia się istotna różnica między reglamentacją w formie koncesji czy zezwolenia (licencji, zgody) a działalnością regulowaną. Chodzi mianowicie o zakres kontroli⁸⁴, jakiemu dana działalność gospodarcza, objęta odpowiednią formą podlega. W przypadku innych postaci reglamentacji odpowiedni organ dokonuje zarówno kontroli formalnej, jak i materialnej, jeszcze przed podjęciem przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej, a następnie w sposób władczy, za pomocą decyzji administracyjnej kształtuje uprawnienie przedsiębiorcy⁸⁵. Natomiast, jeśli chodzi o działalność regulowaną, sytuacja ta jawi się w sposób odmienny. Na etapie podejmowania działalności regulowanej zgodność oświadczenia ze stanem faktycznym nie jest badana, a zatem organ dokonuje wpisu, nie mając pewności, czy przedsiębiorca uczynił zadość stawianym warunkom⁸⁶. Organ bowiem jest uprawniony do przeprowadzania jedynie wstępnej kontroli na tym etapie⁸⁷. Analogiczna sytuacja ma miejsce w przypadku wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej, który również podlega kontroli w ograniczonym zakresie. Także w tym przypadku kontrola będzie miała charakter jedynie formalny, sprowadzający się do badania wniosku tylko w kwestii jego kompletności, a nie – zgodności podanych w nim informacji ze stanem faktycznym⁸⁸. Przy czym, jeśli weryfikacja ta ujawni jakiegokolwiek braki w złożonych dokumentach, organ wzywa przedsiębiorcę do ich uzupełnienia⁸⁹.

81 Dlatego też tak istotne jest, aby przedsiębiorcy mogli się zapoznać się z tymi warunkami jeszcze przed podjęciem działalności, gdyż jedynie wtedy są w stanie je zaakceptować i złożyć wymagane przepisami prawa oświadczenie.

82 Zob. art. 65 ust. 2 u.s.d.g.

83 A. Powałowski, *Regulowana działalność...*, s. 129–130.

84 Zob. szerzej: M. Szydło, *Kontrola koncesjonowanej działalności gospodarczej*, Studia Prawnicze, 2002, nr 3, s. 85–120.

85 M. Etel, *op. cit.*, s. 44.

86 K. Kohutek, *Zasady podejmowania działalności regulowanej*, Przegląd Prawa Handlowego, 2005, nr 6, s. 36.

87 A. Powałowski, *Regulowana działalność...*, s. 129.

88 M. Szydło, *Działalność gospodarcza...*, s. 44; M. Etel, *op. cit.*, s. 43.

89 Art. 65 ust. 4 w zw. z art. 67 ust 2 u.s.d.g.

Reasumując, podjęcie działalności regulowanej nie jest uzależnione od wydania przez organ administracji publicznej pozwolenia. Przedsiębiorca z mocy prawa nabywa uprawnienie do wykonywania takiej działalności, po wypełnieniu przesłanek materialnych, natomiast zadośćuczynienie wymogom formalnym powoduje powstanie po stronie organu rejestrowego obowiązku wpisu do odpowiedniego rejestru⁹⁰.

Wpis, odmowa wpisu oraz wykreślenie z rejestru działalności regulowanej

Jak już wcześniej wspomniano, złożenie kompletnego wniosku i oświadczenia powoduje powstanie po stronie organu obowiązku dokonania wpisu w rejestrze działalności regulowanej. Zatem wpis ten jest ostatnim z warunków ustawowych, których wypełnienie będzie skutkowało możliwością legalnego wykonywania danej działalności regulowanej przez przedsiębiorcę⁹¹. Właściwe organy rejestrowe są różnicowane w zależności od rodzaju działalności gospodarczej, jaką chce podjąć przedsiębiorca. Każdorazowo organ taki wskazany jest w ustawie szczegółowej, a można wśród nich wymienić zarówno organy centralne, jak i terenowe, czy też organy samorządów zawodowych⁹². Rejestr działalności regulowanej jest jawny i każdy ma prawo do przeglądania zawartych w nim akt za pośrednictwem organu, który taki rejestr prowadzi⁹³.

Zgodnie z art. 67 ust. 1 u.s.d.g. organ po prawidłowym zawiadomieniu przez przedsiębiorcę dokonuje wpisu w terminie 7 dni od dnia wpływu do organu wniosku wraz z oświadczeniem. Wpis zostaje potwierdzony przez organ z urzędu zaświadczeniem⁹⁴. Zaświadczenie (w odróżnieniu od decyzji administracyjnej) nie jest władczą formą działania organu rejestrowego i nie powoduje powstania nowego uprawnienia po stronie przedsiębiorcy. Stanowi dla niego jedynie informację, że został wpisany do rejestru, w którym określono przedmiot jego działal-

⁹⁰ M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności ...*, s. 11; K. Kohutek, *Zasady podejmowania...*, s. 39; M. Etel, *op. cit.*, s. 44.

⁹¹ M. Szydło, *Działalność gospodarcza...*, s. 45.

⁹² A. Powąłowski, *Regulowana działalność...*, s. 131.

⁹³ Zob. art. 66 ust. 1 u.s.d.g.

⁹⁴ Zob. art. 65 ust. 5 u.s.d.g.

ności⁹⁵. Należy bowiem podkreślić, o czym już wcześniej wspomniano, że nabycie uprawnień przez przedsiębiorcę następuje *ex lege* po spełnieniu warunków materialnych i formalnych, a nie w drodze samego wpisu⁹⁶. W przypadku prawidłowego wypełnienia przez przedsiębiorcę owych warunków organ musi dokonać wpisu i wydać stosowne zaświadczenie, gdyż zgodnie z przepisami ustawy spełnia swój obowiązek. Zatem możemy stwierdzić, że wpis do rejestru działalności regulowanej jest czynnością materialno-techniczną i ma charakter deklaratoryjny, a służy głównie celom porządkowym i informacyjnym⁹⁷.

Może jednak zdarzyć się tak, że mimo wypełnienia wszystkich obowiązków nałożonych na przedsiębiorcę organ administracji właściwy w danej sprawie zaniecha dokonania wpisu przedsiębiorcy do rejestru w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia. W odniesieniu do działalności regulowanej ustawodawca przewidział wyjątek od generalnej zasady, w której myśl przedsiębiorca może wykonywać działalność gospodarczą w sposób legalny dopiero po uzyskaniu wpisu we właściwym rejestrze i na jego podstawie⁹⁸. Tym samym uniezależnił w pewnym stopniu przedsiębiorcę od nieprawidłowego wywiązywania się przez organy rejestrowe z powierzonych im obowiązków⁹⁹. Wyjątek ten odnajdziemy w art. 67 ust. 2 u.s.d.g., który stanowi, że jeżeli organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie dokona wpisu w terminie 7 dni od dnia zgłoszenia, a od dnia wpływu wniosku do tego organu upłynęło 14 dni, przedsiębiorca może rozpocząć działalność (nie obejmuje to przypadku, w którym wezwano przedsiębiorcę przed upływem 7 dni do uzupełnienia braków – wówczas termin ten biegnie na nowo od dnia wpływu uzupełnionego wniosku). Upřednio jednak ma zawiadomić o tym fakcie na piśmie organ, który wpisu zaniechał¹⁰⁰. Konstrukcja ta stanowi realizację podstawowego założenia całej koncepcji działalności regulowanej, jakim jest to, iż prawo do jej wykonywania nie jest zależne od jakiegokolwiek czynności organu administracji, a następuje z mocy samego prawa. Ponadto pozwala na większe zdyscyplinowanie organu rejestrowego, a także ogranicza negatywne konsekwencje wynikające z jego opieszałości¹⁰¹.

95 A. Powałowski, *Regulowana działalność...*, s. 130.

96 M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 288–289.

97 A. Powałowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 260; M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności...*, s. 11

98 M. Etel, *op. cit.*, s. 44–45.

99 *Ibidem*, s. 44–45.

100 K. Kohutek, *Zasady podejmowania...*, s. 38; M. Szydło, *Działalność gospodarcza...*, s. 45.

101 M. Etel, *op. cit.*, s. 45; M. Szydło, *Działalność gospodarcza...*, s. 45.

Poddając analizie instytucję działalności regulowanej, należy również wspomnieć, iż organ rejestrowy ma prawo odmówić przedsiębiorcy udzielenia wpisu do rejestru. Zgodnie z art. 68 u.s.d.g w zw. z art. 71 ust. 1 u.s.d.g. może to zrobić, gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem lub gdy danego przedsiębiorcę wykreślono z rejestru tej działalności regulowanej w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku. Wypadałoby także wspomnieć o przesłance, jaka nie została wymieniona w ustawie. Mianowicie, podstawę do odmowy wpisu stanowią również braki formalne we wniosku lub oświadczeniu (które mimo wezwania organu nie zostały usunięte), a także nieuiszczenie opłaty skarbowej z tytułu wpisu¹⁰². Odmowa taka następuje zawsze w drodze decyzji administracyjnej.

Nadto przesłanki warunkujące wydanie zakazu wykonywania działalności gospodarczej zostały enumeratywnie wyliczone w art. 71 ust. 1 u.s.d.g. Pierwsza z nich znajdzie zastosowanie w przypadku, gdy przedsiębiorca złożył oświadczenie niezgodne ze stanem faktycznym¹⁰³. Kolejna, w sytuacji gdy przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie¹⁰⁴. Ostatnia zaś dotyczy stwierdzenia rażącego naruszenia przez przedsiębiorcę warunków wymaganych do prowadzenia danej działalności regulowanej¹⁰⁵. Wobec tego to niespełnienie wspomnianych już wcześniej materialnych warunków w trakcie wykonywanej już działalności gospodarczej powoduje utratę uprawnień do jej wykonywania¹⁰⁶. Od momentu podjęcia przez przedsiębiorcę danej działalności regulowanej (która na tym etapie nie podlega przecież kontroli materialnej) przedsiębiorca jest bowiem zobowiązany przez cały czas spełniać stawiane wobec niego warunki. Działalność regulowana podlega nadzorowi prawnemu bieżącemu, gdyż w trakcie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności warunki wobec niego formułowane podlegają kontroli ze strony organu administracji publicznej prowadzącego właściwy rejestr¹⁰⁷. Zgodnie z art. 70 u.s.d.g. kontrola ta odbywa się w oparciu o odpowiednie stosowanie art. 57 ustawy, który reguluje kontrolę działalności gospodarczej

102 A. Powałowksi, *Regulowana działalność...*, s. 132.

103 Zob. art. 71 ust. 1 pkt. 1 u.s.d.g.

104 Zob. art. 71 ust. 1 pkt. 2 u.s.d.g.

105 Zob. art. 71 ust. 1 pkt. 3 u.s.d.g.

106 M. Szydło, *Działalność gospodarcza...*, s. 46.

107 K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki...*, s. 442.

objętej koncesjonowaniem. Głównie w trakcie takiej właśnie kontroli¹⁰⁸ organ stwierdzić może „rażące naruszenie warunków”, które wymienione jest w art. 71 ust. 3 ustawy i które co do zasady podlega swobodnej ocenie organu¹⁰⁹. W niektórych tylko przypadkach kwestia owej oceny jest ułatwiona, gdyż w ustawach odrębnych wprost zostały wskazane takie naruszenia warunków materialnych, jakie należy uznać za rażące¹¹⁰.

Zakaz wykonywania działalności gospodarczej jest wydawany zawsze w drodze decyzji administracyjnej przez właściwy organ rejestrowy w oparciu o przytoczone wyżej przesłanki. Zgodnie z art. 71 ust. 2 i 3 ustawy decyzja taka podlega natychmiastowemu wykonaniu, a wykreślenie przedsiębiorcy z właściwego rejestru następuje z urzędu. Choć należy podkreślić, że w istocie utrata uprawnień do wykonywania danej działalności regulowanej następuje z mocy samego prawa (podobnie jak ich nabycie), natomiast decyzja podjęta przez organ w tym przedmiocie ma charakter jedynie deklaratoryjny. Innymi słowy: faktycznie to sam przedsiębiorca pozbawia się owych uprawnień poprzez naruszenie wskazanych warunków materialnych. Ponadto dalsze przepisy ustawy wskazują, iż poza zakazem prowadzenia danej działalności regulowanej przedsiębiorca, wobec którego taki zakaz wydano, jest również pozbawiony możliwości ponownego wpisu do rejestru przez okres 3 lat od dnia wydania decyzji o wykreśleniu¹¹¹. Przepis ten znajduje również zastosowanie, gdy przedsiębiorca wykonywał działalność gospodarczą bez wpisu do rejestru działalności regulowanej (oczywiście z wyłączeniem sytuacji, w której organ nie dokonał wpisu we właściwym terminie)¹¹².

Podsumowanie

Wkraczanie państwa w sferę wolności działalności gospodarczej przybiera różne postacie. Ich cechą wspólną jest zakres regulacji sprowadzający się zasadniczo do określenia warunków podejmowania, wykonywania

¹⁰⁸ Zob. wyrok WSA w Warszawie z 5 marca 2008 r., VI SA/Wa 2233/07, niepubl.

¹⁰⁹ M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 291.

¹¹⁰ Zob. szerzej: A. Powołowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 260; M. Szydło, *Działalność gospodarcza...*, s. 46.

¹¹¹ Zob. art. 72 ust. 1 u.s.d.g.

¹¹² Art. 72 ust. 2 w zw. z art. 64 ust. 4 u.s.d.g.

oraz zakończenia działalności gospodarczej. Mają one jednak odmienny charakter prawny (bardziej lub mniej restrykcyjny), a także występują pod różnymi nazwami. Państwo może uzależnić możliwość legalnego podjęcia działalności przez przedsiębiorcę od uprzedniego uzyskania przez niego stosownego pozwolenia (np. koncesji czy zezwolenia) lub wymagać od przedsiębiorców spełnienia szczególnych warunków, a po ich spełnieniu – dokonania zgłoszenia¹¹³. Taki proces (polegający na ograniczaniu swobody gospodarczej) nazwiemy reglamentacją działalności gospodarczej¹¹⁴. Jej zakres został uregulowany przez ustawodawcę w rozdziale czwartym u.s.d.g. oraz w wielu ustawach szczegółowych. Lecz to właśnie umiejscowienie działalności regulowanej w tymże rozdziale u.s.d.g. pozwała nam na stanowcze twierdzenie, iż wpisuje się ona w część systemu reglamentacji gospodarczej¹¹⁵.

Między działalnością regulowaną a pozostałymi formami reglamentacji występują różnice. Najistotniejsza polega na tym, że w przypadku pozwoleń uprawnienie do wykonywania działalności wynika z wydane-go przez właściwy organ administracji indywidualnego aktu o władczym charakterze, przy działalności regulowanej nabycie uprawnienia powstaje zaś z mocy samego prawa, po spełnieniu przez przedsiębiorcę określonych warunków¹¹⁶. Ma to szczególne znaczenie również w odniesieniu do kontroli na etapie podejmowania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców. Jeśli w przypadku koncesji czy zezwoleń podjęcie przez przedsiębiorcę działalności wymaga uprzedniego uzyskania zgody przez organ w postaci pozwolenia, to już na wstępie dokonywana jest kontrola formalna i materialna. Natomiast w odniesieniu do instytucji działalności regulowanej w momencie złożenia przez przedsiębiorcę wniosku wraz z oświadczeniem organ rejestrowy jest uprawniony jedynie do ich zbadania pod kątem formalnym. Taka konstrukcja z pewnością przyspiesza możliwość podjęcia przez przedsiębiorcę określonej działalności, jednak spotyka się z uwagami krytycznymi, podnoszącymi przede wszystkim problem rezygnacji z prewencji na etapie podejmowania działalności regulowanej, właśnie w wyniku odstąpienia od kontroli materialnej¹¹⁷.

113 M. Szydło, *Swoboda działalności...*, s. 206.

114 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski...*, s. 186.

115 A. Powalowski, *Regulowana działalność...*, s. 134–135.

116 M. Szydło, *Działalność gospodarcza...*, s. 47.

117 C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 259.

W konsekwencji może to prowadzić do naruszenia interesu publicznego, w zgodzie z którym mają być wprowadzane wszelkie ograniczenia reglamentacyjne, co warto raz jeszcze podkreślić¹¹⁸. Równocześnie należy dodać, że dokonanie kontroli materialnej na wstępnym etapie nie wydaje się możliwe w ustawowo przewidzianym terminie 7 dni od dnia złożenia wniosku, który również ma na celu istotne przyspieszenie całego postępowania. Nadto należy uznać, że z punktu widzenia przedsiębiorców stosunkowo krótki termin na wpis do rejestru oraz brak kontroli materialnej na etapie podejmowania działalności jest rozwiązaniem korzystnym i w pewnym sensie powoduje poszerzenie ich swobody gospodarczej¹¹⁹.

Inną godną uwagi kwestią jest pytanie o to, czy w rzeczywistości zostało zrealizowane podstawowe założenie ustawodawcy w odniesieniu do działalności regulowanej. Chodzi tu mianowicie o ograniczenie poziomu reglamentacji, czego następstwem miało być poszerzenie zakresu wolności gospodarczej¹²⁰. Odpowiedź na to pytanie nie jest jednak jednoznaczna. Z jednej strony wskazuje się, że przeniesienie pewnych rodzajów działalności z kategorii zezwoleń do działalności regulowanej w istocie niewiele pod tym względem zmieniło, a w niektórych przypadkach nawet zaostrzyło rygor podejmowania takowej działalności¹²¹. Można więc stwierdzić, iż na podstawie analizy ustaw szczegółowych pod tym kątem wniosków o poszerzeniu sfery wolności gospodarczej w tym zakresie jest nieuprawniony. Z drugiej jednak strony, wspomniane wcześniej zabiegi zastosowane przez ustawodawcę, które sprawiły, iż postępowanie stało się szybsze i bardziej przystępne, wskazują na liberalizację przepisów dotyczących przynajmniej etapu podejmowania działalności gospodarczej. Innymi słowy: działalność regulowana nie zniosła ani też nie zawężyła wymogów, jakie musi spełnić przedsiębiorca przed podjęciem działalności, ale zastąpiła tryb decyzyjny, tym samym redukując obostrzenia związane z podejmowaniem działalności gospodarczej¹²².

Poddając analizie ustawy szczegółowe odnoszące się do kategorii działalności regulowanej, wskazać możemy na pewne elementy wspólne. Poza tym, że każdorazowo ustawy te odnoszą się do szczególnych warunków

118 M. Etel, *op. cit.*, s. 44–45.

119 A. Powalowski, *Regulowana działalność...*, s. 135.

120 M. Etel, *op. cit.*, s. 41.

121 C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski...*, s. 193.

122 K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki...*, s. 441.

podejmowania i prowadzenia określonego rodzaju działalności, ustalony jest także organ rejestrowy oraz nazwa właściwego rejestru. Ponadto wskazane są elementy niezbędne do uznania wniosku za poprawny czy też treść oświadczenia, jakie składa przedsiębiorca wraz z nim. Wreszcie, we wszystkich ustawach szczegółowych znajdziemy również przepisy dotyczące zakresu i form kontroli nad daną działalnością regulowaną. Punktem zbieżnym będą jednocześnie kwestie podstaw odmowy wpisu czy wykreślenia przedsiębiorcy z właściwego rejestru działalności regulowanej. Zatem choć objęcie danych działalności zakresem działalności regulowanej wydaje się być wyborem przypadkowym (o czym już wcześniej wspomniano), w sferze regulacji ustawami szczegółowymi możemy wyodrębnić pewne kategorie postanowień odnoszących się do każdego rodzaju działalności regulowanej. Jednak obok uregulowań wspólnych należy mieć na uwadze, że różna specyfika rodzajów działalności uznanych za działalność regulowaną będzie wpływała na kształtowanie się dodatkowych (szczególnych) unormowań, odmiennie w odniesieniu do każdej z nich.

Reasumując, działalność regulowana niewątpliwie stanowi element składowy systemu reglamentacji gospodarczej w polskim porządku prawnym. Patrząc przez pryzmat podmiotów, chcących rozpocząć prowadzenie działalności gospodarczej, jedną z podstawowych kwestii jest zakres ingerencji państwa w sferę ich swobody¹²³. Z tego punktu widzenia działalność regulowana, jak się wydaje posiada, najwięcej wad, nie można jednak zapomnieć o wspomnianych wyżej wadach, jakimi jest ona dotknięta. Jednakowoż, trudno byłoby wskazać taką formę reglamentacji działalności gospodarczej, która byłaby od podobnych wad całkowicie wolna. W moim mniemaniu wprowadzenie działalności regulowanej do sfery reglamentacji należy oceniać pozytywnie, gdyż może ona stanowić impuls do dalszego poszerzania swobody działalności gospodarczej przez ustawodawcę polskiego.

123 M. Szydło, *Działalność gospodarcza...*, s. 41.