

Państwo Prawo Bezpieczeństwo

Tom I

Pod redakcją naukową
Aleksandra Babińskiego
Marcina Jurgilewicza
Norberta Malca

Szczytno 2015

RECENZENCI

prof. zw. dr hab. Andrzej Misiuk

prof. zw. dr hab. Bernard Wiśniewski

REDAKCJA WYDAWCY

Anna Bryczkowska

Wojciech Pączek

Robert Ocipiński

PROJEKT OKŁADKI

Justyna Piaskiewicz



© Wszelkie prawa zastrzeżone — WSPol Szczytno 2015

ISBN 978-83-7462-476-3

e-ISBN 978-83-7462-477-0

Skład, druk i oprawa:

Dział Wydawnictw i Poligrafii Wyższej Szkoły Policji w Szczytnie

12-100 Szczytno, ul. Marszałka Józefa Piłsudskiego 111

tel. 89 621 51 02, fax 89 621 54 48

e-mail: wwip@wspol.edu.pl

Objętość: 12,41 ark. wyd. (1 ark. wyd. = 40 tys. znaków typograficznych)

Spis treści

Wprowadzenie	5
<i>Introduction</i>	
<i>Joanna ABLEWICZ</i>	
Działalność regulowana. Ograniczenia swobody działalności gospodarczej z uwzględnieniem projektów zmian.....	7
<i>Regulated activity. Restrictions on the freedom of economic activity including projects of changes</i>	
<i>Anna DARNOWSKA</i>	
Ochrona danych osobowych w prawie polskim oraz prawie Kościoła katolickiego.....	23
<i>Protection of personal data in the Polish law and law of the Catholic Church in Poland</i>	
<i>Edyta DUBOIS</i>	
Nadzór i kontrola wojewody nad działaniami marszałka województwa.....	31
<i>Supervision and control over the activities of the governor province marshal</i>	
<i>Adriana GAWENDA</i>	
Więzenie i jego deprawacyjne wymiary a szansa na pozytywną readaptację społeczną warunkowo zwolnionych.....	53
<i>Prison and its aspects of depravation and the chances for positive social re-adaptation of conditionally-released persons</i>	
<i>Anna JANUS-DĘBSKA</i>	
Orzekanie i wykonywanie kary ograniczenia wolności w świetle badań statystyczno-kryminologicznych	79
<i>Adjudication and execution of a custodial sentence in the light of statistical and criminological</i>	
<i>Marcin JURGILEWICZ</i>	
Rola mediacji w rozwiązywaniu sporów gospodarczych	103
<i>The role of mediation in resolving economic disputes</i>	
<i>Oktawia JURGILEWICZ</i>	
Komercjalizacja i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych — wybrane zagadnienia.....	117
<i>Commercialization and privatization of state enterprises — selected issues</i>	

Bartosz MAJCHRZAK

Procedura prawna w sprawie katastrofy budowlanej	127
<i>The legal procedure relating to a building collapse</i>	

Kamil PIETRASIK

Zakres czynności komornika sądowego w obszarze pozyskiwania informacji o dłużnikach — wybrane aspekty	139
<i>The scope of activities of the bailiff in acquiring information about debtors — some aspects</i>	

Marta R. TUŻNIK

Niepowtarzalne czynności dowodowe w procesie karnym — pojęcie, warunki przeprowadzania oraz znaczenie procesowe	149
<i>Unique operations of evidence in a criminal trial — the concept, the conditions and the importance of carrying out the process</i>	

Elżbieta KURZĘPA

Uprawnienia prawotwórcze prezydenta RP w czasie stanu wojennego jako gwarancja zapewnienia bezpieczeństwa państwa	173
<i>Law-making powers of the President of Poland during the martial law as a guarantee to ensure the security of the state</i>	

Aleksander BABIŃSKI

Bezpieczeństwo cyberprzestrzeni — wyzwania dla państwa	187
<i>Cyber security — challenges for Member States</i>	

Bibliografia	207
<i>Bibliography</i>	

Wprowadzenie

Państwo będące organizacją polityczną wyposażoną w suwerenną władzę, a przy tym oznaczające także organizację terytorialną, może przybierać różne formy organizacyjne — od państwa totalitarnego do demokratycznego. W państwach demokratycznych — jest ich obecnie coraz więcej — jak również tych, które dążą do wprowadzenia takiego systemu, prawo jest fundamentem współczesnych społeczeństw. To ono stanowi wyraz potrzeb, a wręcz konieczność uporządkowanego życia społecznego oraz poddania go pewnym regułom umożliwiającym istnienie i właściwe funkcjonowanie demokratycznego państwa prawa. Poza tym we współczesnych państwach prawo w coraz większym stopniu staje się rzeczywistym regulatorem stosunków społecznych i podstawą rozstrzygania konfliktów. Wyraźnie dostrzegany jest zwłaszcza nacisk na skuteczność prawa w praktyce, jego stosowania oraz przestrzegania. Członkowie każdej społeczności, którzy tworzą państwo, również za pośrednictwem mechanizmów prawnych, dążą do stworzenia bezpiecznych warunków życia. Bezpieczeństwo bowiem było — ale też jest i będzie — najważniejszą potrzebą człowieka, a poczucie jego zaspokojenia pozwala na prawidłowy rozwój jednostek, społeczeństw, a tym samym państwa.

Współcześnie zarówno państwo, prawo, jak i bezpieczeństwo należy postrzegać nie tylko przez pryzmat zagrożeń, ale także w aspekcie funkcjonowania człowieka. Stanowi on niezbędny element zbiorowości lokalnych, regionalnych, państwowych oraz międzynarodowych. Działania tych zbiorowości ukierunkowane są na stanowienie reguł prawnych zapewniających bezpieczeństwo człowiekowi, a w szerszym kontekście zbiorowościom tworzonym przez niego. Stanowione reguły prawne stają się swoistym gwarantem bezpieczeństwa. Wyznaczają one granice dopuszczalnych (bezpiecznych) zachowań oraz określają reakcję zbiorowości na ich naruszenie, w szczególności są to reakcje instytucji państwowych ustawodawczych, sądowniczych, a także wykonawczych.

Globalizacja współczesnych państw, jak również rozwój nowych technologii przyczyniają się do powstania nieznanych dotąd zagrożeń, co powoduje, że bezpieczeństwo nabiera zupełnie innego niż dotychczas znaczenia. Niejednokrotnie bowiem państwa nie są w stanie, znanymi od lat metodami, zapewnić bezpieczeństwa, ponieważ wiązałoby się to z ryzykiem

naruszenia współczesnych standardów demokracji, wolności oraz praw człowieka. Państwa łączą swoje siły również w poszukiwaniu nowych skutecznych sposobów zapewnienia bezpieczeństwa w nowej rzeczywistości.

Niniejsza publikacja stanowi zbiorowe opracowanie poświęcone wybranym współczesnym zagadnieniom z zakresu państwa, prawa i bezpieczeństwa. Problemy zauważone przez autorów poszczególnych artykułów, są godne zainteresowania przede wszystkim ze względu na to, że wpływają na stanowienie lepszego prawa, które jest filarem bezpiecznego państwa. Autorami poszczególnych artykułów są zarówno praktycy, jak i teoretycy różnych nauk, w szczególności zaś prawa, bezpieczeństwa i politologii, stąd wyrażają oni nadzieję, że przynajmniej częściowo zainteresują Czytelników poruszonymi w książce problemami. Redaktorzy i Autorzy książki liczą, że znajdzie ona odbiorców w środowisku prawników, politologów, ekspertów zajmujących się problematyką bezpieczeństwa, a także tych, których zainteresowania naukowe i zawodowe koncentrują się wokół problematyki funkcjonowania państwa.

Obszaru zagadnień dotyczących państwa, prawa i bezpieczeństwa nie sposób ująć w ramy jednego opracowania. W nadziei na pozytywny odbiór zagadnień przedstawionych w pierwszych dwóch tomach publikacji, liczymy że możliwe będzie przedstawienie dalszej problematyki odnoszącej się do państwa, prawa i bezpieczeństwa w kolejnych tomach składających się na całość opracowania.

Redaktorzy

*Joanna ABLEWICZ**

Działalność regulowana. Ograniczenia swobody działalności gospodarczej z uwzględnieniem projektów zmian

Słowa kluczowe: działalność regulowana, działalność gospodarcza, przedsiębiorca, rejestr

Keywords: activity regulated business, economic activity, the entrepreneur, the registry

Artykuł porusza złożone zagadnienie dotyczące działalności regulowanej. Z uwagi na fakt, że nie tak dawno wprowadzone zostały stosowne zmiany w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej dotyczące prowadzenia działalności gospodarczej, to poczyniona przez autorkę analiza stanowi pewnego rodzaju komentarz do wprowadzonych regulacji. Na kanwie zarówno aktów normatywnych, jak również poglądów doktryny ukazana została zasadność oraz konsekwencje nowatorskich rozwiązań dla podmiotów prowadzących działalność gospodarczą.

The article raises a complex issue concerning the regulated activity. Due to the fact that in the recent past relevant changes in the law on freedom of economic activity concerning business have been introduced, and so made by the author's analysis is a sort of commentary on the regulations implemented. On the basis of both normative acts, as well as the doctrine the merits and consequences of innovative solutions concerning business entities had been shown.

1. Uwagi wstępne

Zgodnie z zasadą wyrażoną w art. 6 ust. 1 ustawy z 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej¹ (dalej: SDGU), podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego i na takich samych prawach, ale po spełnieniu ustawowych warunków. Ustawa zatem wskazuje na charakterystyczne ograniczenia wolności gospodarczej m.in. w formie reglamentacji działalności gospodarczej, czy jej kontroli, jednakże nie jest aktem jednolitym, czy swego rodzaju „konstytucją gospodarczą”, która regulowałaby wszystkie kwestie związane

* Dr Joanna Ablewicz, wykładowca akademicki, ukończyła aplikację sędziowską.
Kontakt z autorem: jablewicz@interia.pl

¹ DzU z 2013 r., poz. 672 z późn. zm.

z realizacją tej swobody, bowiem w wielu przypadkach zajmuje się kwestiami ubocznymi, np. kwestiami rejestracji w CEIDG przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, definicjami mikro, małych i średnich przedsiębiorców².

Nie każdą działalność można wykonywać jedynie po spełnieniu wymogów ogólnych, określonych w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej, bowiem część rodzajów działalności jest zastrzeżona dla podmiotów, które spełniają dodatkowe warunki, uzyskując tym samym wpis do rejestru działalności regulowanej, stosowne zezwolenie lub koncesje. Uzasadnieniem takiego rozwiązania jest przede wszystkim szczególny rodzaj działalności wykonywanej przez takich przedsiębiorców oraz potrzeba ich kontroli, aby zapewnić w sposób optymalny pożądany poziom bezpieczeństwa w tej sferze.

Takie ograniczenia nazywane są reglamentacją swobody działalności gospodarczej, do których zalicza się unormowania wymagające spełnienia dodatkowych warunków³, np. należy uprzednio uzyskać pozytywną decyzję administracyjną⁴, wymagane jest prowadzenie działalności gospodarczej w określonej formie (np. spółki akcyjnej lub towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych)⁵, trzeba posiadać odpowiednią początkową wysokość kapitału zakładowego (np. wnoszony przez założycieli banku kapitał założycielski nie może być niższy od równowartości w złotych 5 000 000 euro przeliczonej według kursu średniego ogłaszanego przez Narodowy Bank Polski, obowiązującego w dniu wydania zezwolenia na utworzenie banku)⁶,

² Brak rozwiązań, które regulowałyby kwestie związane np. z zakończeniem wykonywania działalności, co też jest przejawem wolności, podczas gdy, jak słusznie zauważa A. Powalowski, „każdy przedsiębiorca, niezależnie od tego czy jest osobą fizyczną, osobą prawną czy jednostką organizacyjną niemającą osobowości prawnej, powinien wiedzieć, na jakich zasadach i warunkach ma tę działalność podejmować, wykonywać, ale także kończyć”. Zob. A. Powalowski, *Uchyliłbym ustawę o swobodzie działalności gospodarczej*, <<http://www.prawnik.pl/opinie/artykuly/802003,prof-andrzej-pawalowski-uchylilbym-ustawe-o-swobodzie-dzialalnosci-gospodarczej.html>>, dostęp: 12 listopada 2014 r.

³ Nie są nimi te, które przedsiębiorca powinien spełnić do rozpoczęcia, a następnie prowadzenia działalności gospodarczej, te bowiem mają charakter regulacyjny. Przykładowo: wymóg rejestracji działalności gospodarczej, obowiązki właściwego oznaczania produktów, zawierania transakcji z wykorzystaniem konta bankowego, czy obowiązki w zakresie przestrzegania norm dotyczących ochrony zdrowia czy życia, a także stosowanie się do obowiązujących przepisów podatkowych. Zob. C. Kosikowski, *Zasady reglamentacji działalności gospodarczej w projekcie ustawy — prawo działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1999, nr 5, s. 8.

⁴ Zob. art. 9 ustawy z 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, DzU z 2012 r., poz. 1356 z późn. zm.

⁵ Zob. art. 5 ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej, DzU z 2013 r., poz. 950 z późn. zm.

⁶ Zob. art. 32 ust. 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. Prawo bankowe, DzU z 2012 r., poz. 1376 z późn. zm.

obowiązuje nakaz prowadzenia wyłącznie prawnie określonego przedmiotu przedsiębiorstwa (np. co do zasady zakład ubezpieczeń nie może wykonywać innej działalności poza działalnością ubezpieczeniową i bezpośrednio z nią związaną)⁷, czy też wymagane jest uzyskanie w trakcie działalności dodatkowych zezwoleń umożliwiających dokonanie danej czynności (np. deweloper prowadzący działalność w zakresie budownictwa staje przed koniecznością uzyskania pozwolenia budowlanego)⁸, a także przypadki, w których nie ma możliwości dowolnego zakończenia działalności przedsiębiorcy (np. prezes URE może nakazać przedsiębiorstwu energetycznemu, pomimo wygaśnięcia koncesji, dalsze prowadzenie działalności objętej koncesją przez okres nie dłuższy niż 2 lata, jeżeli wymaga tego interes społeczny)⁹.

2. Istota reglamentacji działalności gospodarczej

Reglamentacja działalności gospodarczej stanowi pewnego rodzaju ograniczenie wolności, jej limitowanie, której celem jest ochrona dobra osobistego człowieka, ważnego interesu publicznego, interesu społecznego, obronności i bezpieczeństwa państwa oraz jego obywatela i oczywiście środowiska (np. zasady zrównoważonego rozwoju), a ponadto ograniczenie wynikające np. z zobowiązań naszego państwa wobec Unii Europejskiej¹⁰. Wszystkie te struktury łączy jedna cecha, „do momentu podjęcia stosownego działania ze strony organu

⁷ Zob. art. 3 ust. 2 ustawy z 22 maja 2003 r. o działalności ubezpieczeniowej.

⁸ Zob. art. 28 ust. 1 ustawy z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane, DzU z 2013 r., poz. 1409 z późn. zm.

⁹ Zob. art. 40 ust. 1 ustawy z 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne, DzU z 2012 r., poz. 1059 z późn. zm.

¹⁰ J. Sieńczyło-Chłabicz uważa, że reglamentacja oznacza ograniczenie wolności gospodarczej przedsiębiorców w procesie wytwórczym oraz w świadczeniu usług, jak również w ramach wymiany tych dóbr, mając na uwadze interes obywateli i interes państwa. Z. Leoński definiuje reglamentację, jako ograniczenie wolności w zakresie działalności przemysłowej, rzemieślniczej, handlowej i usługowej z wykorzystaniem określonych środków prawnych. Trafnie podkreśla M. Zdyb, że w ujęciu prawnym istotą reglamentacji jako instytucji prawnej jest publicznoprawne ograniczenie wolności gospodarczej za pomocą instrumentów formalnych, takich jak koncesje, zezwolenia itp. Reglamentacja prawna wyraża kompetencje do wskazanej przez przepisy prawa ingerencji w obszarze realizacji zasadniczych praw podstawowych, w tym przede wszystkim wolności gospodarczej. C. Kosikowski zauważa, że ograniczenia w podejmowaniu działalności gospodarczej mają miejsce wtedy, gdy związane są z powinnością uzyskania właściwego uprawnienia (zezwoleń, koncesji) organów władzy publicznej, albo gdy uzyskanie takiego uprawnienia nie jest dostępne dla każdego przedsiębiorcy. Za P. Kubiński, *Działalność gospodarcza w zakresie ochrony osób i mienia i jej koncesjonowanie*, Warszawa 2008, s. 105.

administracji wyłączone są określone swobody składające się na wolność gospodarczą¹¹.

Będąc instrumentem prewencji i sterowania reglamentacja stanowi jedną z podstawowych funkcji państwa wobec gospodarki rynkowej. Chroni interesy społeczno-gospodarcze państwa (dlatego powinna być dostosowana do aktualnej sytuacji gospodarczej), jednak z uwagi na ograniczenia w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej jakie ze sobą niesie, powinna być stosowana wyjątkowo i w sposób subsydiarny¹². Przez reglamentację należy więc rozumieć „kompetencję do określonej ingerencji państwa w sferę gospodarczo istotnych praw podstawowych, w tym w zasadę wolności gospodarczej”¹³.

Reglamentacja ma zabezpieczyć korzystanie z tych praw przez wszystkie podmioty, na tych samych zasadach. W ten sposób ma ona sprzyjać rozwojowi swobody działalności gospodarczej, przez przejrzyste i precyzyjne określenie granic, poza którymi istnieje sfera dla niczym nieskrępowanej działalności gospodarczej¹⁴. Skoro bowiem z zasady wolności działalności gospodarczej wynika obowiązek stworzenia równego dla wszystkich systemu dostępu do prowadzenia działalności gospodarczej w zgodzie z interesem publicznym, to reglamentacja działalności gospodarczej stanowi wyraz realizacji tego obowiązku¹⁵.

Zasadnie granice pojęcia reglamentacji określił także M. Wyrzykowski, według którego są one wyznaczane „zarówno przez wskazanie pozytywnych, postulatycznych wartości, jak i w sposób »negatywny«, poprzez określenie zjawisk i treści, które mimo dążeń ze strony przede wszystkim zainteresowanych organów władzy publicznej i ośrodków politycznych nie powinny być zaliczane do kręgu desygnatów tej nazwy. Potrzeba możliwej w danych okolicznościach precyzji wynika bowiem z niebezpieczeństw (...), niewłaściwego rozumienia (nadużywania rozumienia) interesu publicznego (...)”¹⁶.

Niewątpliwie reglamentacja wynika i jest stale powiązana ze zjawiskiem władzy. To władza bowiem korzystając ze swojego *imperium* reglamentuje działalność człowieka. Reglamentuje, czyli ogranicza swobodę wykonywania działalności, ale jednocześnie zezwala na jej podejmowanie i prowadzenie po spełnieniu przesłanek, co pozwala jej zachować kontrolę nad przestrzeganiem porządku i bezpieczeństwa.

¹¹ R. Biskup, *Wolność gospodarcza a etyka* [w:] *Etyka w życiu gospodarczym*, „Annales” 2005, t. 8, s. 71.

¹² M. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1994, s. 157–158.

¹³ M. Wierzbowski [w:] H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Warszawa 1996, s. 119.

¹⁴ R. Kaszubski, P. Zapadka, *Ewidencja a wolność gospodarcza*, „Glosa” 1998, nr 10, s. 5.

¹⁵ Zob. K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 242.

¹⁶ Za: B. Banaszak, *Prawo konstytucyjne*, Warszawa 2012, s. 238.

Ważne jednak, aby zachować równowagę między „ilością” reglamentacji a zakresem swobody obywateli¹⁷.

Reglamentacja, jako ograniczenie działalności gospodarczej, musi być uzasadniona ważnym interesem publicznym. Tak stanowi bowiem art. 22 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.¹⁸ (dalej: Konstytucja RP), który ma w tym obszarze zastosowanie¹⁹. Niektórzy przedstawiciele doktryny przyjmują, że reglamentacja może być rozumiana w sensie szerokim i wąskim. W znaczeniu wąskim reglamentacja polega na nakładaniu na przedsiębiorców ograniczeń w dostępie do oznaczonego rodzaju działalności gospodarczej, zaś w szerokim kierowana jest wobec całego zakresu wolności tak w perspektywie podmiotowej, jak i przedmiotowej tego prawa²⁰.

Do reglamentacji dochodzi poprzez wydawanie aktów normatywnych, które wprowadzają określone zakazy lub nakazy działania, definiują prawa i obowiązki przedsiębiorców w pewnych kwestiach. Jednak powinna mieć ona ściśle określone granice, poza które nie powinna wykroczać, a — niestety — w związku z rozwojem gospodarczym obejmuje ona kolejne obszary gospodarki. Powinna zostać zachowana proporcja pomiędzy działaniami, w zakresie których przedsiębiorcy mają pełną swobodę, a stosunki między nimi regulują jedynie zawarte przez nich umowy, a działaniami, które wymagają regulacji administracyjnych. Gdzie jednak postawić tę granicę, jak daleko powinna docierać reglamentacja?

Według M. Waligórskiego „zakres i treść podstaw prawnych reglamentacji wyznacza obecnie zasada wolności gospodarczej i równości wszystkich podmiotów gospodarczych. Z pierwszej z tych zasad wynika, że interwencja reglamentacyjna administracji gospodarczej, wyłączająca lub ograniczająca wolność gospodarczą ma wyjątkowy a nie zasadniczy charakter, zaś druga z tych zasad ujednolica środki ingerencji wobec podmiotów należących do różnych typów i form własności”²¹.

Wydaje się zasadne przyjęcie, że reglamentacja powinna mieć charakter wyjątkowy, powinna być wprowadzana tylko w sytuacjach specjalnych. Jednym

¹⁷ K. Dąbrowski, *Wolność działalności gospodarczej a publicznoprawna reglamentacja* [w:] M. Karpiuk (red.), *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*, Warszawa 2011, s. 64.

¹⁸ DzU nr 78, poz. 483 z późn. zm.

¹⁹ Tak samo uważa i R. Biskup, dla którego skutkiem pojawienia się doktryny proporcjonalności w systemie prawa polskiego jest treść art. 22 Konstytucji RP, w którym oprócz konieczności ustawowego źródła ograniczenia, konieczne jest także, aby ograniczenie takie było uzasadnione ochroną ważnego interesu publicznego. Zob. R. Biskup, *Wolność gospodarcza...*, wyd. cyt., s. 71.

²⁰ Zob. K. Klecha, *Wolność...*, wyd. cyt., s. 243; M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2005, s. 205; W. Jakimowicz, *Publiczne prawa podmiotowe*, Kraków 2002, s. 296.

²¹ A. Waligórski, *Administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej*, Poznań 1994.

z rodzajów działalności reglamentowanej jest działalność regulowana, która — co należy podkreślić w tym miejscu — mimo że należy do katalogu ograniczeń wolności gospodarczej, to jednak pomimo wszystko jest przejawem jej wzrostu²², gdyż występuje tu minimum formalności, np. wpisy do rejestru dokonywane są bez kontroli.

Zgodnie z art. 5 pkt 5 SDGU, działalność regulowana to działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa. Z definicji tej wynika, że do podjęcia działalności regulowanej niezbędne jest spełnienie warunków o charakterze szczególnym, innych niż ogólne²³, określonych w art. 14–22 SDGU, które odnoszą się do każdego przedsiębiorcy, bez względu na to, jaki rodzaj działalności gospodarczej wykonuje, a także czy jest to działalność wolna, regulowana, czy też reglamentowana. Drugim warunkiem koniecznym dla wykonywania działalności regulowanej jest uzyskanie wpisu do rejestru. Zatem podjęcie regulowanej działalności gospodarczej wymaga łącznego spełnienia określonych przesłanek o charakterze materialnym i formalnym, do których należą: realizacja przez przedsiębiorcę szczególnych warunków określonych przepisami odrębnej ustawy, złożenie przez niego wniosku o dokonanie wpisu w odpowiednim rejestrze działalności regulowanej wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków szczególnych wymaganych do wykonywania danej działalności i wreszcie wpisanie przez organ prowadzący do rejestru działalności regulowanej²⁴.

Jeśli chodzi o przepisy ogólne, to prawodawca w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej nie wskazał, jak uczynił to w przypadku koncesji czy zezwoleń, rodzajów działalności regulowanej. W tym wypadku następuje odesłanie do ustaw szczególnych, stanowiąc w art. 64 SDGU, że jeżeli przepis odrębnej ustawy stwierdza, 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. Ponadto w sprawach nieuregulowanych w ustawie następuje odesłanie do przepisów ustaw określających wykonywanie działalności gospodarczej na podstawie wpisu do rejestru działalności regulowanej.

²² J. Olszewski, *Wolność gospodarcza w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Ius et Administratio” 2005, nr 1, s. 42.

²³ Szeroko przepisy szczególne opisuje A. Borkowski, *Działalność gospodarcza reglamentowana (kilka uwag na tle reglamentacyjnej funkcji państwa)* [w:] J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska (red.), *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej*, Katowice 2013, s. 99 i nast.

²⁴ Tak uważa K. Klecha, zdaniem której dla tej działalności trzeba wskazać dwa poziomy regulacji: po pierwsze przepisy ogólnie wyznaczające ramy działalności gospodarczej niezależnie od stopnia jej reglamentacji oraz — po drugie — przepisy stanowiące o szczególnych warunkach wykonywania działalności gospodarczej regulowanej, pochodzące z ustawy określającej, że dana działalność jest działalnością regulowaną. K. Klecha, *Wolność...*, wyd. cyt., s. 244.

To jednak, że ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie zawiera enumeratywnego katalogu rodzajów działalności uznanych za regulowane nie oznacza, że dany rodzaj działalności stanowi działalność regulowaną. O fakcie tym przesądza literalne brzmienie przepisu ustawy odrębnej²⁵. Przykładem takiej ustawy jest ustawa z 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych²⁶.

Ogólne przepisy dotyczące działalności regulowanej stanowią, że organ prowadzący rejestr działalności regulowanej jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do tego organu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej, dla której rejestr jest prowadzony²⁷. Po dokonaniu wpisu organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wydaje z urzędu zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru. W sytuacji, gdy właściwy organ nie dokona wpisu w terminie 7 dni, a od dnia wpływu wniosku minie dni 14, przedsiębiorca może rozpocząć działalność po uprzednim zawiadomieniu na piśmie organu, który nie dokonał wpisu. Jest to duże ułatwienie i przyspieszenie proceduralne dla przedsiębiorcy i pozwala na przyjęcie, że w tym zakresie państwo zliberalizowało zasady podejmowania działalności gospodarczej.

Należy jednak zauważyć, że wpis do rejestru jest dokonywany przez organ bez żadnej wstępnej kontroli, nie dochodzi wówczas do badania spełnienia wymogów, bazuje się jedynie na oświadczeniu przedsiębiorcy. Czy zatem została zagwarantowana ochrona ważnego interesu publicznego, gdy do kontroli dochodzi dopiero po dokonaniu wpisu?

Wydaje się, że odpowiedź jest przecząca. Bez trudu można sobie wyobrazić sytuację, gdy po uzyskaniu wpisu, a przed sprawdzeniem spełnienia wymogów przez organ, przedsiębiorca narusza zdrowie, czy życie wielu osób (np. wysyłając ich na wycieczkę do kraju, w którym toczy się wojna, czy organizuje rejs starym i nieposiadającym atestów statkiem wodnym).

Czy zatem obowiązujące regulacje dotyczące działalności regulowanej są zgodne z ideą wolności gospodarczej? Wydaje się, że nie. Wprowadzając działalność regulowaną i nakładając na przedsiębiorców konieczność spełnienia określonych warunków poszerzono katalog warunków szczególnych, a co za tym idzie

²⁵ M. Etel, *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, „Państwo i Prawo” 2007, z. 2, s. 41.

²⁶ Szerzej na temat działalności turystycznej jako przykładu działalności regulowanej J. Kosowski, *Reglamentowanie działalności gospodarczej w dziedzinie usług turystycznych* [w:] M. Karpiuk (red.), *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*, Warszawa 2011, s. 227 i nast.

²⁷ Jeżeli organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie dokona wpisu w terminie 7 dni, a od dnia wpływu wniosku do tego organu upłynęło 14 dni, przedsiębiorca może rozpocząć działalność. Nie dotyczy to przypadku, gdy organ wezwał przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku o wpis nie później niż przed upływem 7 dni od dnia jego otrzymania. W takiej sytuacji termin, o którym mowa w zdaniu pierwszym, biegnie odpowiednio od dnia wpływu uzupełnienia wniosku o wpis.

— poszerzono liczbę obowiązków, które przedsiębiorca zobowiązany jest wypełnić. Wobec powyższego trudno utrzymywać, że takie działania ustawodawcy przemasują za zwiększeniem wolności gospodarczej. W tym sensie wprowadzone zmiany w zakresie wolności gospodarczej są zaprzeczeniem liberalizacji polskiego prawa²⁸. Argumentów na to dostarczają przepisy ustaw odrębnych związanych z regulowaną działalnością gospodarczą, jednak ich przedstawienie przekracza ramy niniejszego opracowania.

3. Zakres zmian normatywnych w obszarze działalności regulowanej

Obserwując ostatnie zmiany na gruncie normatywnym można dostrzec, że w zakresie działalności regulowanej (jak też wymagającej zezwoleń) doszło do pozytywnych zmian. W dniu 1 lipca 2011 r. weszła bowiem w życie ustawa o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców²⁹.

Ustawą tą, obok umożliwienia składania oświadczeń w miejsce dotychczasowego obowiązku przedstawiania zaświadczeń przy podejmowaniu i wykonywaniu działalności gospodarczej, wprowadzono też zmiany o charakterze dereglamentacyjnym, polegające na rezygnacji z niektórych zezwoleń (np. w zakresie produkcji tablic rejestracyjnych i rejestrów działalności regulowanej, w przypadku np. prowadzenia praktyki lekarskiej czy pielęgnarskiej oraz organizowania wyścigów konnych) lub zamiany na mniej uciążliwą formę dereglamentacji. W chwili obecnej do działalności regulowanych należą np.:

- wyrób i rozlew wyrobów winiarskich;
- usługi detektywistyczne;
- prowadzenie stacji kontroli pojazdów;
- działalność telekomunikacyjna;
- organizowanie imprez turystycznych oraz pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych (nie na rzecz organizatorów turystyki legitymujących się stosownym wpisem na listę);
- działalność kantorowa oraz
- produkcja tablic rejestracyjnych³⁰.

Można zatem zauważyć pozytywne trendy u prawodawcy, który stara się realizować w tym zakresie zasadę wolności gospodarczej. Po co więc istnieją ograniczenia wolności gospodarczej, skoro hamują one rozwój, a w rezultacie utrudniają systematyczną poprawę warunków życia ludzi? Trudno odpowiedzieć na to pytanie.

²⁸ M. Etel, *Regulowana...*, wyd. cyt., s. 41.

²⁹ DzU nr 106, poz. 622 z późn. zm.

³⁰ Do 1 lipca 2011 r., czyli do dnia wejścia w życie ustawy z 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców potrzebne było zezwolenie na prowadzenie tej działalności.

Reglamentacja działalności wydaje się być próbą ochrony przez państwo ważnych (strategicznych) dziedzin, przez co wybrane grupy przedsiębiorców, otrzymując dodatkowe środki z budżetu państwa lub ulgi w podatkach (a w rezultacie przerzucając część ciężarów podatkowych na pozostałych podatników), mogą czerpać większe korzyści z prowadzonej działalności, niż w warunkach wolności gospodarczej oraz mieć pewność wykonywania działalności bez obawy o konkurencję³¹.

Należy mieć na uwadze, że jeżeli państwo nadmiernie ogranicza działalność, reglamentując ją, to przedsiębiorcom trudniej jest osiągnąć zysk. Taka sytuacja panuje w chwili obecnej w Polsce. System reglamentacji wymaga zatem w najbliższym czasie daleko idącego przemyślenia oraz stosownych zmian, nie tylko z uwagi na konieczność ustalenia nieprzekraczalnych granic reglamentacji, ułatwienia prowadzenia działalności, ale też w obszarze dostosowywania prawa polskiego gospodarczego do rozwiązań unijnych³². Niemniej jednak nie będzie to łatwe rozwiązanie (początkowo może np. doprowadzić do wzrostu cen, jeśli były kontrolowane przez państwo) i wymagać będzie upływu czasu. Jednak w dłuższej perspektywie racjonalna reglamentacja przyczyni się do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarki. Konieczne jest na pewno także wyeliminowanie przypadkowości i uznaniowości ze strony organów władzy państwowej udzielających zezwoleń. Reglamentacja dostępu do działalności usługowej powinna być uzasadniona nadrzędnym interesem publicznym, zgodna z zasadą proporcjonalności oraz oparta o zakaz dyskryminacji³³.

Przeciwko uzależnieniu podejmowania działalności gospodarczej od opinii organów samorządowych słusznie wypowiedział się także Trybunał Konstytucyjny w wyroku z 8 lipca 2008 r.³⁴, zgodnie z którym należy eliminować wpływ uznania organów samorządowych na dostęp do prowadzenia działalności gospodarczej.

Dostrzegając potrzebę zmian w tym obszarze, ustawodawca przygotowuje zmiany w prawie działalności gospodarczej, dostrzegając, że jest ono niedoskonałe. Jak poinformował J. Piechociński, „ocena ustawy o swobodzie działalności gospodarczej pozwala uznać, że nie spełnia ona roli podstawowego zbioru norm prawa gospodarczego. W wyniku licznych nowelizacji stała się nieprzejrzysta, niekiedy utrudniając działalność gospodarczą”³⁵. Stąd potrzeba przyjęcia nowej ustawy,

³¹ Za: raportem P. Opala, A. Rzońca, *Ile wolności gospodarczej*, s. 62, <<http://www.for.org.pl/pl/a/546,Ile-wolnosci-gospodarczej>>, dostęp: 20 maja 2015 r.

³² Polskie prawo gospodarcze stało się w istocie porządkiem, w którym podstawowe instytucje prawa materialnego i zasady postępowania określa prawodawca wspólnotowy. K. Klecha, *Wolność...*, wyd. cyt., s. 249.

³³ Zob. R. Szulc, *Usługi bez granic. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca usług na rynku wewnętrznym UE*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2006, nr 6, s. 8.

³⁴ K 46/07, OTK ZU 2008, nr 6A, poz. 104.

³⁵ J. Piechociński, *Prawo działalności gospodarczej*, blog <<http://www.piechocinski.pl/>>, dostęp: 20 maja 2015 r.

która będzie miała charakter katalogu praw i instytucji prawnych i uporządkuje przepisy regulujące życie gospodarcze³⁶.

Jak zatem wyglądają główne założenia projektu? Nowa ustawa Prawo działalności gospodarczej określa i systematyzuje zasady podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej³⁷. Zakłada się, że ustawa będzie punktem odniesienia dla adresatów prawa gospodarczego, poprzez zapewnienie jej centralnego miejsca w systemie prawa. Dzięki temu przepisy szczegółowe, w znacznie większym stopniu niż obecnie będą opierały się na jednolitych instytucjach przyjętych w przedłożonym projekcie.

Do najważniejszych pozycji zawartych w projekcie należy zaliczyć:

- 1) wzmocnienie prawa i gwarancji dla przedsiębiorców także poprzez wyraźne zapisanie wytycznych interpretacyjnych organów stosujących prawo gospodarcze i wprowadzenie nowych rozwiązań takich jak: zasada proporcjonalności, zasada poszanowania słuszných interesów gospodarczych, „prawo do błędu” — rozumiane jako łagodne traktowanie niezawinionego przez przedsiębiorcę uchybienia;
- 2) zmiana definicji działalności gospodarczej;
- 3) zmiana relacji przedsiębiorca — administracja na bardziej przyjazną poprzez wprowadzenie zasady domniemania uczciwości przedsiębiorcy, rozszerzenie możliwości porozumienia i dialogu organu z przedsiębiorcą;
- 4) wprowadzenie zasad ogólnych nakładania kar administracyjnych przez organy administracji i wprowadzenie pierwszeństwa pouczenia przed sankcją za naruszenia mniejszej wagi;
- 5) stworzenie regulacji zupełnej, w której podstawowe ograniczenia działalności gospodarczej, czyli obszary reglamentowane, musiałyby zostać wyraźnie wymienione,
- 6) wprowadzenie udogodnień dla rzetelnych przedsiębiorców³⁸.

Odnosząc się do zmian w zakresie działalności reglamentowanej, to ogólnie z projektu wynika, że w rozdziale 6 nowego Prawa gospodarczego zostaną zawarte

³⁶ Janusz Piechociński postuluje ponadto, aby poddać debacie propozycje jeszcze dalej idących, gruntownych zmian w obowiązującym systemie reglamentacji, proponując przy tym, aby dotychczasowe ograniczenia wolności działalności gospodarczej sprowadzić przede wszystkim do jednej formy, tj. koncesji. Natomiast stosowanie innych ograniczeń powiązać z procesem legalizacji działalności gospodarczej. *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Resort gospodarki szykuje pakiet kolejnych ułatwień*, portal Money, <<http://prawo.money.pl/aktualnosci/wiadomosci/artukul/ustawa;o;swobodzie;dzialalnosci;gospodarczej;resort;gospodarki;szykuje;pakiet;kolejnych;ulativien,233,0,1613801.html>>, dostęp: 12 września 2014 r.

³⁷ Zgodnie z uchwałą nr 20 z 18 lutego 2014 r. w sprawie zaleceń ujednolicenia terminów wejścia w życie niektórych aktów normatywnych nowa ustawa powinna wejść w życie 1 stycznia 2016 r.

³⁸ <<http://bip.kprm.gov.pl/kpr/wykaz/1599,Zalozenia-projektu-ustawy-Prawo-dzialalnosci-gospodarczej.html>>, dostęp: 4 grudnia 2014 r.

przepisy dotyczące działalności reglamentowanej. W tym zakresie proponuje się zmiany w stosunku do obecnie obowiązujących przepisów m.in. poprzez ujednolicenie pojęć związanych z działalnością reglamentowaną oraz wprowadzenie tzw. klauzuli „zupełności ustawy”, zgodnie z którą w nowej ustawie muszą zostać wymienione wszystkie formy reglamentacji. W szerszym zakresie niż obecnie będą uregulowane podstawowe rozwiązania w zakresie każdej z form reglamentacji działalności gospodarczej. Zmiany dotyczące ograniczenia bądź rozszerzenia obszaru reglamentacji będą wymagały zmiany nowego Prawa działalności gospodarczej.

Nowa ustawa będzie regulować trzy podstawowe typy reglamentacji działalności gospodarczej:

- 1) koncesjonowaną działalność gospodarczą, której podjęcie i wykonywanie będzie uzależnione od uzyskania koncesji; będzie to dotyczyło każdego przedsiębiorcy, który zamierza podjąć tego rodzaju działalność gospodarczą;
- 2) regulowaną działalność gospodarczą, której podjęcie i wykonywanie będzie uzależnione od spełnienia szczególnych warunków określonych w odrębnej ustawie oraz uzyskania — co do zasady — wpisu w rejestrze działalności regulowanej (RDR), przy czym dotyczyć to może wyłącznie przedsiębiorców, którzy uzyskali wpis do rejestru przedsiębiorców w KRS lub CEIDG jako rejestrów podstawowych;
- 3) działalność gospodarczą objętą zezwoleniem, której podjęcie i wykonywanie będzie dopuszczalne po uzyskaniu stosownego zezwolenia (względnie licencji lub zgody), co będzie dotyczyło każdego przedsiębiorcy, który zamierza podjąć i wykonywać tego rodzaju działalność gospodarczą;
- 4) z uwagi na szczególny charakter działalności objętej reglamentacją nowa ustawa w sposób kompleksowy ma uregulować ten obszar.

W zakresie działalności reglamentowanej proponuje się utrzymać definicję działalności regulowanej zawartą w obecnym art. 5 pkt 5 SDGU³⁹. Działalność tego typu nadal będzie podlegać wpisowi do rejestru działalności regulowanej, który jest jawny. Przedsiębiorca będzie składał oświadczenie o spełnianiu warunków prowadzenia działalności regulowanej, które jest wystarczającą formą potwierdzenia spełnienia warunków ustawowych, z prawem kontroli przedsiębiorcy przez określone organy administracji publicznej.

Ważne, że z projektu wynika, iż ustawodawca dostrzegł, że „w obszarze prawa gospodarczego siatka terminologiczna dotycząca reglamentacji nie jest jednolita. Mimo że w wielu przypadkach przyjęcie określonej definicji na użytek konkretnego aktu prawnego jest zasadne, z punktu widzenia spójności systemu prawnego, takie przypadki powinny stanowić jedynie wyjątek. Definiowanie pojęć w sposób niejednolity może prowadzić nawet do naruszenia znanej prawodawstwu, dyrektywy niesprzeczności, zgodnie z którą system prawny powinien funkcjonować jako

³⁹ Działalność regulowana oznacza działalność gospodarczą, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków określonych przepisami prawa.

całość spójna wewnętrznie i wolna od niezgodności. Dlatego też, ujednolicenie terminologii przysłuży się przejrzystości prawa gospodarczego oraz jednolitej wykładni i stosowania przepisów⁴⁰. Zgodnie z tym postulatem w załączniku do ustawy określono rodzaje działalności regulowanej. Do tej pory bowiem SDGU określała rodzaje działalności wymagające koncesji i zezwoleń, a nie wymieniała rodzajów działalności regulowanej, odsyłając w tym zakresie do innych ustaw. Według nowego Prawa działalności gospodarczej działalnością taką będzie:

- 1) działalność gospodarcza polegająca na prowadzeniu szkoleń w zakresie środków ochrony roślin;
- 2) działalność gospodarcza w zakresie importu lub nabycia wewnątrzwspólnotowego biokomponentów, a następnie ich sprzedaży lub zbycia w innej formie;
- 3) działalność gospodarcza w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych;
- 4) działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia kursów ADR, kursu na eksperta ADN, eksperta ADN do spraw przewozu gazów, eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów oraz kursów dla doradców;
- 5) działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka doskonalenia techniki jazdy;
- 6) działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia kierowców;
- 7) działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia ośrodka szkolenia;
- 8) działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia pracowni psychologicznej wykonującej badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu;
- 9) działalność gospodarcza w zakresie prowadzenia stacji kontroli pojazdów;
- 10) działalność gospodarcza w zakresie przechowywania dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie przechowywania;
- 11) działalność gospodarcza w zakresie udzielania zgody na korzystanie z uznanego systemu certyfikacji;
- 12) działalność gospodarcza w zakresie wprowadzania środków ochrony roślin do obrotu lub konfekcjonowania tych środków;
- 13) działalność gospodarcza w zakresie wyrobu lub rozlewu napojów spirytusowych;
- 14) działalność gospodarcza w zakresie wyrobu lub rozlewu wyrobów winiarskich;
- 15) działalność gospodarcza w zakresie wyrobu, oczyszczania, skażania lub odwadniania alkoholu etylowego;
- 16) działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania biogazu rolniczego lub wytwarzania energii elektrycznej z biogazu rolniczego;
- 17) działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania biokomponentów, a następnie ich sprzedaży lub zbycia w innej formie, lub przeznaczenia ich do wytworzenia przez wytwórcę paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych;

⁴⁰ Założenia projektu dokumentu *Projekt założeń projektu ustawy — Prawo działalności gospodarczej*, s. 29.

- 18) działalność gospodarcza w zakresie wytwarzania wyrobów tytoniowych;
- 19) działalność kantorowa;
- 20) działalność telekomunikacyjna będąca działalnością gospodarczą;
- 21) działalność gospodarcza w zakresie świadczenia usług: pośrednictwa pracy, doradztwa personalnego, poradnictwa zawodowego, pracy tymczasowej;
- 22) działalność pocztowa;
- 23) kształcenie podyplomowe lekarza i lekarza dentystry wykonywane przez przedsiębiorcę;
- 24) kształcenie podyplomowe pielęgniarek i położnych prowadzone przez przedsiębiorcę;
- 25) produkcja tablic rejestracyjnych;
- 26) prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego;
- 27) wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych;
- 28) wykonywanie działalności szkoleniowej w zakresie prowadzenia szkolenia personelu lotniczego w celu uzyskania świadectwa kwalifikacji członka personelu lotniczego oraz wpisywanych do niego uprawnień, z wyjątkiem prowadzenia szkolenia lotniczego w celu uzyskania świadectwa kwalifikacji informatora służby informacji powietrznej oraz informatora lotniskowej służby informacji powietrznej.

Jak zauważają autorzy projektu, „oprócz uregulowania w nowej ustawie instytucji wspólnych dla wszystkich rodzajów działalności regulowanej, trzeba przyjąć przepisy wymagające określenia w przepisach szczegółowych nazwy rejestru działalności regulowanej i wyraźnego wskazania organu rejestrowego. Następnie zostanie wprowadzony przepis dotyczący danych, które powinien zawierać wniosek o wpis do rejestru. Przede wszystkim powinien on zawierać imię i nazwisko lub nazwę oraz adres wykonywania działalności gospodarczej lub siedzibę. Proponuje się, aby identyfikacja przedsiębiorcy następowała na podstawie numeru NIP. Tym samym nie jest konieczny wymóg podawania numeru KRS, REGON czy PESEL. W tym zakresie wystarczy informacja, że przedsiębiorca jest wpisany w jednym z rejestrów.

W przypadku przedsiębiorcy zagranicznego nierejestrowanego w KRS i CE-IDG należy zachować wymóg podania numeru i wskazania rejestru zagranicznego. Wniosek powinien zawierać również zakres wykonywanej działalności i wskazanie miejsca wykonywanej działalności. Dopuszcza się możliwość podawania innych danych związanych ze specyfiką danej działalności regulowanej. Ustawa ma także zawierać oznaczenie treści oświadczenia składanego przez przedsiębiorcę o znajomości i spełnianiu warunków wymaganych dla określonej działalności regulowanej oraz kompletności i wiarygodności danych zawartych we wniosku. Przepisy będą również zawierały określenie zakresu danych podlegających wpisowi do rejestru w większości zbieżnego z danymi z wniosku. Przepisy będą zawierały obowiązek zgłaszania zmiany danych (w ciągu 14 dni) i dokonywania zmian w rejestrze. Proponuje się ujednolicenie przepisów dotyczące jawności rejestru i możliwości prowadzenia rejestru w systemie informatycznym, czy wydawania

zaświadczeń w zakresie danych z rejestru również w formie elektronicznej. Przepisy PDG w zakresie RDR będą uzupełnione o uprawnienia organów administracji publicznej do przeprowadzania kontroli oraz warunków odmowy wpisu (podmiot nie spełnia warunków, wydano prawomocne orzeczenie o zakazie działalności objętej wpisem) i dokonywania wykreśleń z rejestru (złożenie wniosku o wykreślenie, nieusunięcie w wyznaczonym przez organ administracji publicznej czasie nieprawidłowości, przekazanie we wniosku informacji niezgodnych ze stanem faktycznym, wydano prawomocne orzeczenie o zakazie działalności objętej wpisem). Odmowa wpisu oraz wykreślenie z rejestru następują w drodze decyzji administracyjnej⁴¹.

W projekcie zawarto także zmianę art. 65 ust. 2 SDGU w taki sposób, aby dopełnienie procedur związanych z wpisem do rejestru działalności regulowanej było możliwe (po dostosowaniu systemów informatycznych) z wykorzystaniem podpisu elektronicznego i za pomocą platformy e-PUAP, co umożliwi elektroniczne składanie wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej. W chwili obecnej oświadczenie przedsiębiorcy o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej składa się wyłącznie na piśmie. Kolejną zmianą jest wprowadzenie zapisu ograniczającego przesłanki stosowania rygoru natychmiastowej wykonalności decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej tylko do sytuacji, gdy przedsiębiorca złoży niezgodne ze stanem faktycznym oświadczenie oraz gdy organ administracji publicznej prowadzący rejestr działalności regulowanej stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę⁴².

Zasadnie uznano, że w chwili obecnej przepisy są zbyt surowe, ponieważ w sytuacji opisanej w art. 71 ust. 1 pkt 2 SDGU, gdy przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie (niezależnie od wagi i skali stwierdzonych nieprawidłowości), organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, a przecież w wielu przypadkach taka „kara” może okazać się w ogóle nieproporcjonalna do rodzaju naruszeń. W projekcie założono, że w przypadku, gdy konieczne będzie wstrzymanie działalności przedsiębiorcy jak w powyższej sytuacji, to rygor natychmiastowej wykonalności decyzji będzie mógł być nałożony w trybie art. 108 ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego⁴³. Zgodnie z tym przepisem decyzji, od której służy odwołanie, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony.

⁴¹ Strona 32 założeń projektu.

⁴² Zob. art. 71 ust. 1 pkt 1 i 3 SDGU.

⁴³ DzU z 2013 r., poz. 267 z późn. zm.

Proponowane zmiany nie wszystkim się jednak podobają. I tak A. Kidyba⁴⁴ jest zdania, że ustawa ta będzie nie prawem działalności gospodarczej, ale ustawą „o nastawieniu administracji do przedsiębiorców” albo ustawą „o przeciwdziałaniu wpływom administracji na przedsiębiorców”, ponieważ projekt nie wprowadza ram i zasad rządzących działalnością gospodarczą, a jedynie reguluje relacje z administracją państwową i samorządową. Więcej w projekcie poświęcono miejsca zapisom, czego administracja nie powinna robić, niż kwestiom reguł przedsiębiorczości. Co gorsze, projekt ten przygotowują urzędnicy, a nie eksperci w konsultacji z przedsiębiorcami. Jedynym sensowym rozwiązaniem wydaje się być pomysł „uporządkowania związanego z samym pojęciem działalności gospodarczej i pojęciem przedsiębiorcy. To pierwsze jest różnie definiowane w 10 aktach prawnych, a pojęcie przedsiębiorcy — w 21”⁴⁵. Jedyne co słuszne, to fakt, że autorzy projektu zauważyli, iż należy uporządkować kwestie związane, dostrzegli, że „ograniczeniu wolności gospodarczej w Polsce podlega podejmowanie i wykonywanie 123 (!) różnych czynności, polegających na prowadzeniu działalności gospodarczej”⁴⁶. Zatem zmiany w zakresie działalności regulowanej są oceniane pozytywnie. Z kolei B. Wyżykowski uznaje projekt zmian za pozytywny, ale z uwagi na wprowadzenie zasad ogólnych dotyczących działalności gospodarczej, w tym w szczególności uczciwości i lojalności⁴⁷.

4. Wnioski

Zważywszy na powyższe wprowadzane zmiany należy uznać za jak najbardziej zasadne:

- 1) z uwagi na wyliczenie rodzajów działalności regulowanej nowa regulacja będzie stanowić dla przedsiębiorcy podstawowe źródło informacji na temat reguł podejmowania działalności regulowanej, a nie jak do tej pory gdy przedsiębiorca w wielu aktach prawnych musiał szukać informacji na temat prowadzonej przez siebie działalności i jej ograniczeń. Umożliwi ona przedsiębiorcom łatwiejsze „odnalezienie się” i określenie, czy działalność, jaką mają zamiar prowadzić jest w jakiś sposób reglamentowana;
- 2) dotychczasowe przeregulowanie demotywuje przedsiębiorców, ogranicza ich przedsiębiorczość, niszczy inwencję twórczą, hamuje chęć rozwoju, czy roz-

⁴⁴ A. Kidyba, *Zmiany w prawie działalności gospodarczej: Odrastające głowy Hydry, czyli urzędnik w roli regulatora*, <<http://www.prawnik.pl/opinie/artykuly/836915,zmiany-w-prawie-dzialalnosci-gospodarczej-odrastajace-glowy-hydry-czyli-urzednik-w-rolu-regulatora.html>>, dostęp: 5 grudnia 2014 r.

⁴⁵ Tamże.

⁴⁶ Tamże.

⁴⁷ <

- szerzania zakresu prowadzonej działalności. Ograniczenie reglamentacji będzie zaś miało same pozytywne skutki. Zwiększy konkurencyjność, spowoduje spadek cen, a co najważniejsze — pobudzi inicjatywę twórczą przedsiębiorców;
- 3) ograniczenia w zakresie wydawania przez organ administracyjny decyzji o zakazie wykonywania działalności gospodarczej wymagającej wpisu do rejestru działalności regulowanej do dwóch opisanych powyżej przypadków też jest proprzedsiębiorcze, gdyż wyeliminuje z obrotu prawnego sytuacje, gdy z powodu niewykonania drobnych przepisów, przedsiębiorca nie będzie mógł dalej wykonywać prowadzonej przez siebie działalności. Należy także ocenić pozytywnie możliwość elektronicznej rejestracji wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej, co jest bardzo ważne w dobie powszechnej komputeryzacji.