

OGRANICZENIA  
WOLNOŚCI  
PODEJMOWANIA  
DZIAŁALNOŚCI  
GOSPODARCZEJ

MONOGRAFIA PRAWNICZA

DOMINIK SYPNIEWSKI (RED.)

URSZULA LEGIERSKA

ANNA MAŁKOWSKA

OGRANICZENIA  
WOLNOŚCI  
PODEJMOWANIA  
DZIAŁALNOŚCI  
GOSPODARCZEJ

MONOGRAFIA PRAWNICZA

**DOMINIK SYPNIEWSKI (RED.)**

URSZULA LEGIERSKA

ANNA MAŁKOWSKA

**Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej,**  
red. Dominik Sypniewski, Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki,  
Ryki 2016, ss. 128.

**wydanie pierwsze**

**stan prawny na 30 września 2016 r.**

**Recenzent:** prof. nzw. dr hab. Helena Kisilowska

**Autorzy poszczególnych rozdziałów:**

dr Dominik Sypniewski – I, II i IV, wprowadzenie, zakończenie

mgr Anna Małkowska – III i VI

mgr Urszula Legierska – V i VII

**Monografia została sfinansowana ze środków**  
**Wydziału Administracji i Nauk Społecznych**  
**Politechniki Warszawskiej**

**Wydawca:**

Fundacja Obywatelskiego Rozwoju-Ryki, ul. Stuart 6, 08-500 Ryki

<http://www.forr.org.pl>

KRS: 354725 | REGON: 060627896 | NIP: 5060099536

**słowa kluczowe:** działalność gospodarcza, ograniczenia wolności  
gospodarczej, swoboda działalności gospodarczej

**ISBN: 978-83-933847-7-8**

objętość w arkuszach wydawniczych: 6,4

**Monografia wydana na licencji CC BY-NC-ND 4.0.**

Pełny tekst licencji na stronie:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.pl>



---

## Spis treści

Spis treści .....	3
Wykaz skrótów .....	7
Wprowadzenie .....	9
Rozdział 1. Wolność gospodarcza .....	13
1.1 Geneza wolności gospodarczej .....	13
1.2 Rozwój wolności gospodarczej w prawie polskim .....	13
1.3 Wolność gospodarcza w Konstytucji RP .....	14
1.4 Przedmiot wolności gospodarczej .....	16
1.5 Podmiot wolności gospodarczej .....	18
1.6 Wolność gospodarcza jako zasada ustrojowa Unii Europejskiej .....	19
Rozdział 2. Ograniczenia wolności gospodarczej .....	23
2.1 Pojęcie ograniczeń wolności gospodarczej .....	23
2.2 Podział ograniczeń wolności gospodarczej .....	24
2.3 Ograniczenia wolności gospodarczej. Kryterium formalnoprawne .....	24
2.4 Ograniczenia wolności gospodarczej. Kryterium materialnoprawne .....	25
2.5 Proporcjonalność ograniczeń wolności gospodarczej .....	28
2.6 Przedmiotowe ograniczenia wolności gospodarczej .....	30
2.7 Podmiotowe ograniczenia wolności gospodarczej .....	31
2.8 Deregulacja .....	32
Rozdział 3. Koncesje .....	35
3.1 Pojęcie i istota koncesji .....	35
3.2 Geneza .....	36
3.3 Zakres koncesjonowania .....	38
3.4 Organ koncesyjny .....	40
3.5 Postępowanie koncesyjne .....	41
3.6 Promesa koncesji .....	45
3.7 Cofnięcie, zakresu, odmowa udzielenia koncesji .....	46
Rozdział 4. Regulowana działalność gospodarcza .....	51
4.1 Pojęcie i istota działalności regulowanej .....	51
4.2 Geneza działalności regulowanej .....	52

4.3. Zakres przedmiotowy działalności regulowanej .....	54
4.4. Wpis do rejestru działalności regulowanej .....	57
4.5. Rejestr działalności regulowanej .....	59
4.6. Kontrola i wykreślenie z rejestru działalności regulowanej .....	59
Rozdział 5. Zezwolenia .....	61
5.1. Wprowadzenie .....	61
5.2. Konstrukcja prawna zezwolenia .....	62
5.3. Zakres przedmiotowy zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej ..	65
5.4. Promesa zezwolenia .....	66
5.5. Organy wydające zezwolenia .....	67
5.6. Kryteria przedmiotowe wydawania zezwoleń .....	67
5.7. Konstrukcja zezwolenia na podstawie zezwolenia na sprzedaż alkoholu .....	68
5.8. Decyzja o udzieleniu licencji .....	69
5.9. Decyzja o wyrażeniu zgody .....	71
5.10. Skutki prawne i charakter prawny decyzji .....	76
Rozdział 6. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej ..	77
6.1. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej .....	77
6.2. CEIDG – wpis .....	79
6.3. CEIDG – wniosek o wpis .....	80
6.4. CEIDG – wykreślenie wpisu .....	84
Rozdział 7. Krajowy Rejestr Sądowy .....	87
7.1. Geneza i istota Krajowego Rejestru Sądowego .....	87
7.2. Charakterystyka KRS .....	88
7.3. Rejestr przedsiębiorców .....	89
7.4. Organy prowadzące KRS .....	91
7.5. Zasady postępowania rejestrowego .....	92
7.6. Uproszczona rejestracja przedsiębiorców w KRS .....	94
7.7. Opłaty w postępowaniu rejestracyjnym .....	95
7.8. Zasada jawności .....	96
7.9. Centralna Informacja KRS .....	100
7.10. Rejestracja przedsiębiorcy w KRS na przykładzie spółki jawnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością .....	102

Zakończenie .....	111
Wykaz literatury .....	115
Wykaz aktów prawnych .....	119
Wykaz orzecznictwa .....	127



---

## Wykaz skrótów

### Akty prawne

Konstytucja RP – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483)

k.p.a. – ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.)

k.p.c. – ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)

k.s.h. – ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.)

k.w. – ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1094)

pr. geol. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1131)

TFUE – Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47)

TUE – Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13)

u.k.r.s. – ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 687 ze zm.)

u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.)

u.w.t. – ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 487)

### Czasopisma, publikatory

Dz.U. – Dziennik Ustaw

Dz.Urz. UE – Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej

ECR – European Court Report

LEX – System Informacji Prawnej Omega LEX

OSNCP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izby Cywilnej, Pracy i Ubezpieczeń Społecznych

OSNP – Orzecznictwo Sądu Najwyższego Izba Pracy, Ubezpieczeń Społecznych i Spraw Publicznych

OTK – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego

OTK-A – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego. Zbiór Urzędowy – Seria A



PiP – Państwo i Prawo

PS – Prawo Spółek

PUG – Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego

### **Organy orzekające**

NSA – Naczelny Sąd Administracyjny

SA – Sąd Apelacyjny

SN – Sąd Najwyższy

TK – Trybunał Konstytucyjny

TS – Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej

WSA – Wojewódzki Sąd Administracyjny

### **Inne**

CEIDG – Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej

CI – Centralna Informacja Krajowego Rejestru Sądowego

eMS – portal Ministerstwa Sprawiedliwości (<https://ems.ms.gov.pl/>)

KRS – Krajowy Rejestr Sądowy

PKD – Polska Klasyfikacja Działalności

---

## Wprowadzenie

W warunkach gospodarki rynkowej problematyka wolności gospodarczej będzie zawsze przedmiotem zainteresowania nauki analizowanym z różnych perspektyw badawczych. Szukając genezy interwencji państwa w wolność gospodarczą, należy zwrócić uwagę, że prawidłowe funkcjonowanie mechanizmów rynkowych i konkurencji wymaga ochrony przed wieloma zjawiskami ekonomicznymi, takimi jak działanie monopolu i karteli, asymetria informacji obejmująca problem negatywnej selekcji i pokusę nadużycia, czy też negatywne efekty zewnętrznie naruszające interes publiczny. Zjawiska te, skutkujące negatywnymi konsekwencjami ekonomicznymi i społecznymi spowodowały rozwój regulacji prawnych określających zasady i warunki prowadzenia działalności gospodarczej, w istocie prowadząc do ograniczenia wolności gospodarczej.

Na pytanie, w jakim stopniu państwo powinno ograniczać wolność gospodarczą, właściwie nie ma jednej uniwersalnej odpowiedzi. W warunkach demokratycznego państwa prawnego wolność gospodarcza jest wartością o charakterze konstytucyjnym, które jednak w szczególnych sytuacjach może podlegać ograniczeniom związanym z ochroną wartości, takich jak życie, zdrowie, bezpieczeństwo, środowisko czy też mienie. Są one wprowadzane w warunkach gospodarki rynkowej, a ich istotą jest przy tym ochrona, wsparcie lub korekta mechanizmu rynkowego<sup>1</sup>. Ograniczenia te stanowią często wyraz polityk publicznych oraz celów gospodarczych i społecznych preferowanych przez państwa.

Transformacja ustroju gospodarczego w Polsce rozpoczęła się przyjęciem bardzo liberalnego prawa, znoszącego większość ograniczeń. Wraz z przeprowadzeniem szeregu reform służących rozwojowi gospodarki rynkowej, w kolejnych latach zakres sfery działalności gospodarczej objętej reglamentacją uległ poszerzeniu, a gospodarka zaczęła obrastać przepisami wprowadzającymi obowiązek uzyskania koncesji albo zezwolenia. Choć w dyskusji publicznej pojawiały się poglądy o konieczności zahamowania tego zjawiska, to właściwie dopiero dostosowanie polskiego systemu prawnego do systemu prawnego Unii Europejskiej spowodowało istotne zmiany prawne w tym zakresie i przyjęcie w dniu 2 lipca 2004 r. ustawy o swobodzie działalności gospodarczej<sup>2</sup>.

Członkostwo w Unii Europejskiej niewątpliwie ma wpływ na zwiększanie zakresu wolności gospodarczej w państwach członkowskich. Budowa i usprawnianie funkcjonowania jednolitego rynku europejskiego wiążą się ze znoszeniem barier występujących zarówno między poszczególnymi państwami, jak i barier funkcjonujących wyłącznie na rynkach wewnętrznych tych państw. Unia Europejska

---

1 A. Powałowski (red.), *Prawo publiczne gospodarcze*, Warszawa 2015, s. 1.

2 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.

podejmuje inicjatywy na rzecz znoszenia tych barier, co przyjmuje formy zaleceń i rekomendacji, ale również dyrektyw prowadzących do ujednolicenia systemów prawnych państw członkowskich.

Polityka Unii Europejskiej znajduje odbicie w działaniach podejmowanych przez polskie władze, w tym zwłaszcza w kompleksowej reformie deregulacyjnej, która doprowadziła do zniesienia ograniczeń w dostępie do wielu zawodów, zwiększając zakres wolności gospodarczej. Obok działań o charakterze deregulacyjnym, w okresie członkostwa Polski w Unii Europejskiej wprowadzono również incydentalne rozwiązania, które znacząco utrudniły wykonywanie działalności gospodarczej w pojedynczych obszarach, czego przykładem jest wprowadzenie restrykcyjnych rozwiązań w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności hazardowej.

Monografia „Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej” ma na celu przedstawienie podstawowych zagadnień teoretycznych i związanych z wolnością gospodarczą wraz z analizą regulacji prawa materialnego pokazujących tendencje w Polsce, rozwijające się po wejściu do Unii Europejskiej. Zakres opracowania obejmuje trzy obszary:

1. pojęcie i genezę wolności gospodarczej oraz rodzaje i determinanty jej ograniczania,
2. funkcjonujące w obowiązującym stanie prawnym ograniczenia w postaci koncesji, działalności regulowanej i zezwoleń oraz
3. ogólne zasady podejmowania działalności gospodarczej przez przedsiębiorców.

W pierwszym obszarze przedstawiona została geneza i pojęcie wolności gospodarczej oraz jej rozwój w polskim prawodawstwie z uwzględnieniem dorobku prawnego Unii Europejskiej, a także konstrukcja prawna ograniczeń wolności gospodarczej. Rozważania objęły analizę kryteriów wprowadzania ograniczeń wynikających z Konstytucji RP, a także zarysowanie podziału na ograniczenia o charakterze przedmiotowym oraz podmiotowym.

Drugi obszar obejmuje analizę ograniczeń wolności gospodarczej związanych z podejmowaniem i wykonywaniem określonych rodzajów działalności gospodarczej, które wynikają z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. W kolejnych rozdziałach przedstawione zostały koncesje, regulowana działalność gospodarcza oraz zezwolenia. Rozważania obejmują zarówno zagadnienia teoretycznoprawne, jak również zakres w jakim ustawodawca korzysta z określonej formy ograniczenia z zarysowaniem tendencji po wejściu Polski do Unii Europejskiej.

Trzeci obszar dotyczy ograniczeń o charakterze powszechnym, tj. warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej przez wszystkich przed-

siębiorców. Analiza została podzielona na Krajowy Rejestr Sądowy oraz Centralną Ewidencję i Informację o Działalności Gospodarczej.

Od strony metodologicznej w monografii wykorzystano przede wszystkim bogatą literaturę i piśmiennictwo z zakresu prawa administracyjnego i prawa publicznego gospodarczego, a w pewnym stopniu również z zakresu prawa Unii Europejskiej, prawa konstytucyjnego, ekonomicznej analizy prawa i historii doktryn politycznych. Oprócz tego źródła obejmują teksty aktów prawnych zgodnie ze stanem prawnym na 30 września 2016 r., a także orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Wojewódzkich Sądów Administracyjnych oraz Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej.



---

# Rozdział 1. Wolność gospodarcza

## 1.1 Geneza wolności gospodarczej

Koncepcja wolności gospodarczej pojawiła się na przełomie XVII i XVIII w. w pracach przedstawicieli fizjokratyzmu, liberalizmu gospodarczego oraz ekonomii klasycznej jako krytyka wobec merkantylizmu oraz nadmiernej reglamentacji gospodarki w państwach rządzonych absolutystycznie. Jej prekursorem był H. de Groot, który analizując funkcjonowanie handlu morskiego, wysunął postulat „wolności mórz”, wskazując, że jednolity rynek służy ograniczaniu nierówności wynikających z przynależności państwowej.

Koncepcja Grocjusza została zaadoptowana przez J. Locke'a, który aktywność ekonomiczną jednostek oraz innych podmiotów występujących w obrocie gospodarczym umieścił w sferze niepodlegającej władzy rządu. Podobne poglądy, choć oparte na innych założeniach, prezentowali fizjokraci, dla których filarami porządku naturalnego były własność, wolność osobista oraz wolność rozumiana jako prawo swobodnego działania w sferze ekonomicznej<sup>3</sup>. Duże znaczenie dla dalszego rozwoju koncepcji wolności gospodarczej miała praca A. Smitha „Badania nad naturą i przyczynami bogactwa narodów”, w której wskazano, że rolę państwa ograniczono do stworzenia porządku prawnego umożliwiającego swobodny obrót gospodarczy oraz chroniącego dobra osobiste i powszechne<sup>4</sup>.

W XIX w. koncepcja wolności gospodarczej stała się elementem normatywnym systemów prawnych państw europejskich, zarówno na gruncie aktów prawnych o charakterze ustawy zasadniczej, jak również w zwykłym ustawodawstwie regulującym zasady podejmowania i prowadzenia aktywności gospodarczej. Choć w okresach kryzysów gospodarczych w XX w. rozwinęły się różne koncepcje interwencjonizmu państwowego, to sama idea wolności gospodarczej pozostała aktualna, tworząc ideowe i polityczne podstawy gospodarki rynkowej<sup>5</sup>.

## 1.2 Rozwój wolności gospodarczej w prawie polskim

Tradycje związane z ochroną wolności gospodarczej sięgają w Polsce okresu II Rzeczypospolitej. Konstytucja marcowa z 1921 r.<sup>6</sup> wprowadzała ochronę dla pra-

3 A. Sylwestrzak, *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1994, s. 193.

4 C. Banasiński, *Doktrynalne podstawy ingerencji państwa w gospodarkę*, w: H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2015, s. 29.

5 C. Banasiński, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego*, w: H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 66.

6 Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).

wa własności (art. 99) oraz wskazywała, że „każdy obywatel ma wolność wyboru zajęcia i zarobkowania oraz przenoszenia swej własności” (art. 101). Wolność gospodarcza była utożsamiana z wolnością przemysłową rozumianą jako zakaz ingerencji państwa oraz innych podmiotów w swobodę zakładania przedsiębiorstw<sup>7</sup>. Po uchwaleniu Konstytucji kwietniowej w 1935 r.<sup>8</sup> pojawiła się tendencja zwiększenia zakresu interwencjonizmu państwowego i ograniczania zakresu wolności gospodarczej. W okresie PRL nastąpiła właściwie całkowita likwidacja wolności gospodarczej, a ustroj gospodarczy kraju został oparty o własność państwową i centralne planowanie gospodarcze.

Renesans wolności gospodarczej nastąpił w roku 1988, kiedy to przyjęto przepisy wskazujące, że „podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami”<sup>9</sup>. Wprowadzony model wolności gospodarczej przyjął charakter prawa podmiotowego o charakterze negatywnym, zgodnie z którym przedsiębiorcy mogli podejmować wszelkie czynności, które wprost nie zostały przez przepisy prawa zabronione. Wprowadzono znowelizowany art. 6 Konstytucji PRL gwarantował swobodę działalności gospodarczej<sup>10</sup>, w orzecznictwie sądowym przyjęto domniemanie swobody podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej<sup>11</sup>, to jednak koncepcja wolności gospodarczej nie została osadzona w odpowiedniej aksjologii i systemie wartości, co pozwoliłoby na rekonstrukcję istoty tej wolności<sup>12</sup>. Luka ta została w pewnym stopniu wypełniona przez Trybunał Konstytucyjny, którego orzecznictwo stworzyło fundamenty pod ukształtowanie społecznej gospodarki rynkowej jako zasady ustrojowej<sup>13</sup>.

### 1.3 Wolność gospodarcza w Konstytucji RP

Uchwalenie Konstytucji RP było poprzedzone szeroką dyskusją na temat ustroju gospodarczego, w wyniku której ostatecznie został on określony jako „społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecz-

7 R. Biskup, *Wolność gospodarcza w ujęciu podmiotowym*, Lublin 2011, s. 122–123.

8 Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).

9 Zob. art. 1 ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324).

10 Zob. art. 1 pkt 4 ustawy z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).

11 Zob. uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 10 stycznia 1990 r., III CZP 97/89, OSNCP 1990, nr 6, poz. 74.

12 M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze, t. 1*, Warszawa 2008, s. 43–44.

13 Orzeczenie TK z dnia 6 marca 1990 r., K 5/89, OTK 1990, nr 1, poz. 1; orzeczenie TK z dnia 17 grudnia 1991 r., U 2/91, OTK 1991, nr 1, poz. 10; orzeczenie TK z dnia 9 kwietnia 1991 r., U 9/90, OTK 1991, nr 1, poz. 9; orzeczenie TK z dnia 20 sierpnia 1992 r., K 4/92, OTK 1992, nr 2, poz. 22.

nych<sup>14</sup>. Formuła społecznej gospodarki rynkowej ma swoje korzenie w koncepcji ordoliberalizmu, która zakłada, że państwo ma zapewniać „porządek” w gospodarce rynkowej poprzez ochronę konkurencji i przeciwdziałanie kartelizacji. W okresie powojennym koncepcja ta została uzupełniona w Niemczech Zachodnich o konieczność zagwarantowania odpowiedniej redystrybucji dochodu narodowego, co miało na celu zapewnienie uczestnikom rynku godnego życia<sup>15</sup>. W realiach polskiej gospodarki znajdującej się w fazie transformacyjnej i mającej w perspektywie integrację ze Wspólnotami Europejskimi oznaczało to definitywne odejście od centralnego planowania w gospodarce na rzecz gospodarki rynkowej uzupełnionej o mechanizmy łagodzące społeczne konsekwencje funkcjonowania wolnego rynku<sup>16</sup>. Precyzyjne zdefiniowanie pojęcia „społecznej gospodarki rynkowej” na gruncie nauk prawnych wykracza poza ramy niniejszego opracowania, jednak niewątpliwie obejmuje ono dwa filary: nawiązujące do doktryny liberalnej zasady wolności gospodarczą i własności prywatnej oraz zakorzenione w solidaryzmie społecznym zasady solidarności, dialogu i współpracy społecznej.

Wolność gospodarcza stała się więc zasadą gospodarczą konkretyzującą ustrojową zasadę społecznej gospodarki rynkowej. Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że w procesie stosowania prawa konsekwencją zasady wolności gospodarczej jest obowiązek rozstrzygnięcia wątpliwości na podstawie domniemania prawnego swobody działalności gospodarczej (*in dubio pro libertate*)<sup>17</sup>. Równocześnie jednak Konstytucja RP wprost wskazuje, że wolność gospodarcza może podlegać ograniczeniom, jednakże pod warunkiem że takie ograniczenia zostały wprowadzone w drodze ustawy, a także z zastrzeżeniem, że zostały wprowadzone „tylko ze względu na ważny interes publiczny”<sup>18</sup>.

W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwrócono jednak uwagę, że wolność gospodarcza ma również charakter publicznego prawa podmiotowego, w związku z czym może stanowić podstawę uprawnień jednostek wobec państwa i organów władzy publicznej, które winny i mogą być chronione w trybie skargi konstytucyjnej<sup>19</sup>. Również w literaturze wskazuje się, że z prawem do swobodnej działalności gospodarczej skorelowany jest obowiązek organów władzy publicznej

14 Zob. art. 20 Konstytucji RP.

15 C. Banasiński, *Konstytucyjne...*, s. 43–44.

16 Według L. Garlickiego konstrukcję społecznej gospodarki rynkowej należy rozumieć jako „ogólne zobowiązanie państwa do podejmowania działań łagodzących społeczne skutki funkcjonowania rynku, ale jednocześnie dokonywanych przy poszanowaniu tych praw. Zob. L. Garlicki, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 81–82.

17 Zob. wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02, OTK-A 2003, nr 1, poz. 4.

18 Zob. art. 22 Konstytucji RP.

19 Zob. wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33.



powstrzymywania się od wszelkich działań prawnych i faktycznych ingerujących w sferę zastrzeżoną dla wykonywania wolności działalności gospodarczej<sup>20</sup>.

#### 1.4 Przedmiot wolności gospodarczej

W obowiązującym systemie prawnym obok pojęcia wolności gospodarczej funkcjonują również określenia, takie jak: „wolność działalności gospodarczej”, „swoboda działalności gospodarczej” oraz „swoboda przedsiębiorczości”. Ich wspólnym elementem jest przyznanie jednostce prawa do swobodnego i samodzielnego podejmowania decyzji w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności o charakterze ekonomicznym<sup>21</sup>. Przez podejmowanie działalności gospodarczej należy rozumieć uprawnienie do tego, żeby „w granicach określonych prawem oraz w trybie i formach właściwych dla danego rodzaju działalności gospodarczej podjąć działania prawne i faktyczne, stwarzające możliwość wykonywania tej działalności”<sup>22</sup>.

Działalność o charakterze ekonomicznym należy rozumieć jako działalność służącą osiągnięciu zysku, tzn. prowadzoną z zamiarem uzyskania zysku oraz działalność zorganizowaną w rozumieniu formalnym (przyjęcie określonej formy organizacyjnoprawnej) oraz materialnym (zorganizowanie przedsiębiorstwa w rozumieniu art. 551 KC), ale nie należy jej ograniczać do działalności gospodarczej w rozumieniu art. 2 u.s.d.g.<sup>23</sup> Choć wolność gospodarcza jest kategorią ustrojową, to można ją również rozumieć jako prawo wolnościowe (osobistą wolność gospodarczą), która obejmuje takie elementy jak wolność wyboru i wykonywania zawodu czy też wolność wyboru miejsca pracy (art. 65 Konstytucji RP).

Konkretyzując przedmiot wolności gospodarczej, można się odwołać do stanowiska Trybunału Konstytucyjnego, który wskazał, że obejmuje ona swobodę co do decydowania o: podjęciu działalności w określonej dziedzinie; sprecyzowaniu przedmiotu działalności; doborze i kształtowaniu formy prawno-organizacyjnej działalności; sposobach i zakresie prowadzenia działalności, w tym działalności w sferach: kontraktowej, konkurencyjnej, koncentracji i inwestowania; ograniczeniu, zawieszeniu albo zaprzestaniu prowadzenia działalności<sup>24</sup>. Trybunał Konstytucyjny wskazał również, że wolność wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej mieści w sobie niewątpliwie zarówno aspekt „ilościowy”, związany ze swobodą określenia intensywności prowadzonej działalności, jak i „jakościowy”, przez który rozumieć można swobodę określania zakresu prowa-

20 K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 63.

21 P. Czarnek, *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014, s. 121–122.

22 C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 60.

23 Szerzej zob. J. Ciapała, *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej*, Szczecin 2009, s. 243–246.

24 Zob. wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010, nr 1, poz. 2.

dzoney działalności (terytorialnego, personalnego, rzeczowego)<sup>25</sup>. Podobnie szerokie ujęcie zakresu wolności gospodarczej jest prezentowane w literaturze, gdzie wskazuje się, że jej wyrazem są swobody w następujących obszarach:

1. podejmowanie działalności gospodarczej;
2. prowadzenie działalności gospodarczej;
3. wybór organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej;
4. konkurowanie z innymi podmiotami;
5. uczestniczenie w obrocie gospodarczym i określanie warunków tego obrotu, w tym cen;
6. decydowanie o sposobie i formie zaangażowania kapitału;
7. decydowanie o sposobie i formie zatrudnienia;
8. decydowanie o sposobie prowadzenia działalności, jej przedmiocie oraz czasie trwania<sup>26</sup>.

Określając przedmiot wolności gospodarczej, warto również zwrócić uwagę na art. 6 ust. 2 i ust. 3 u.s.d.g., który w istocie ogranicza swobodę działania organów administracji publicznej, kształtując tym samym sferę swobody działania przedsiębiorców. Przepis ten powoduje, że domniemanie możliwości działania przechodzi z organów administracji na przedsiębiorcę, a wykazanie, że działanie przedsiębiorcy narusza przepisy prawa, spoczywa na organie administracji<sup>27</sup>. Wprowadzenie tych przepisów miało na celu ograniczenie praktyki działania organów administracji publicznej polegającej na żądaniu od przedsiębiorców spełnienia warunków, przedłożenia dokumentów lub ujawnienia informacji, o których nie było mowy w obowiązujących przepisach albo które nie są potrzebne do rozstrzygnięcia sprawy<sup>28</sup>.

Na wolność gospodarczą można również spojrzeć z perspektywy cywilnoprawnej. W tym ujęciu konsekwencją wolności gospodarczej jest zasada swobody umów rozumiana jako:

1. swoboda zawarcia lub niezawarcia umowy,
2. swoboda wyboru kontrahenta,
3. swoboda kształtowania treści umowy oraz
4. swoboda wyboru formy umowy<sup>29</sup>.

25 Zob. wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., K 23/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 62.

26 A. Walaszek-Pyziół, *Wolność działalności gospodarczej w ustawodawstwie Republiki Federalnej Niemiec*, PUG 1992, nr 5–6, s. 107; M. Zdyb, *Wspólnotowe...*, s. 39–40; R. Blicharz (red.), *Publiczne prawo gospodarcze. Zarys wykładu*, Warszawa 2015, s. 24.

27 T. Kocowski, *Przedsiębiorcy*, w: A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009, s. 167–168.

28 C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 76.

29 Zob. T. Wiśniewski, w: G. Bieniek (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, LEX/el. 2011, komentarz do art. 3531, teza 2.

Zakres wolności gospodarczej jest więc bardzo szeroki, choć należy zastrzec, że może ona podlegać ograniczeniom, pod warunkiem że zostały one wprowadzone w formie ustawy i są uzasadnione ważnym interesem publicznym.

## 1.5 Podmiot wolności gospodarczej

Od strony podmiotowej wolność gospodarcza odnosi się przede wszystkim do osób fizycznych, w tym do obywateli polskich oraz cudzoziemców. Ze względu na swobodę wyboru formy organizacyjnoprawnej działalności gospodarczej, a także swobodę zrzeszania się wyrażoną w art. 58 Konstytucji RP, wolność gospodarcza obejmuje również inne podmioty prawne prawa prywatnego – zarówno o charakterze zrzeszeniowym, jak spółki osobowe prawa handlowego, spółdzielnie czy stowarzyszenia, jak również korporacyjnym, jak spółki kapitałowe prawa handlowego lub fundacje. Warto jednak zwrócić uwagę, że możliwość korzystania z wolności gospodarczej i prowadzenia działalności gospodarczej jest w pewnym stopniu uzależniona od celu funkcjonowania danego podmiotu. Jako przykład takiego ograniczenia wolności gospodarczej można wskazać partie polityczne, które nie mogą prowadzić działalności gospodarczej, nawet w zakresie polegającym na odpłatnym udostępnianiu własnych nieruchomości lub lokali<sup>30</sup>, a także zakaz łączenia funkcji publicznej z prowadzeniem określonej przez prawo działalności gospodarczej. Z drugiej strony, w przypadku powszechnych towarzystw emerytalnych, które wykonują zadania publiczne polegające na gromadzeniu i lokowaniu składki na ubezpieczenie emerytalne, Trybunał Konstytucyjny uznał, że należy je uznać za podmioty wolności gospodarczej, gdyż ich działalność ma charakter rynkowy, jest prowadzona na zasadach konkurencji i jest przedmiotem regulacji ze strony organów państwa<sup>31</sup>.

Podmiotem wolności gospodarczej nie są natomiast państwo, państwowe osoby prawne oraz jednostki samorządu terytorialnego. Stanowisko takie jest prezentowane w orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego<sup>32</sup> oraz w doktrynie prawa publicznego gospodarczego, gdzie np. C. Banasiński wprost wskazuje, że obowiązujący ustrój gospodarczy wyklucza udział państwa w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej<sup>33</sup>. Biorąc jednak pod uwagę, że w szczególnych sytuacjach wykonywanie zadań publicznych może się wiązać z koniecznością wykonywania działalności gospodarczej, to należy się zgodzić z tezą, że „podmioty publiczne mogą wyjątkowo korzystać z wolności gospodarczej, ale

30 Zob. wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK-A 2004, nr 11, poz. 116.

31 Zob. wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., K 1/14, OTK-A 2015, nr 10, poz. 163.

32 Zob. wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, nr 4, poz. 82.

33 C. Banasiński, *Konstytucyjne...*, s. 70.

podlega ona jednak zdecydowanie większym ograniczeniom w stosunku do tych podmiotów, aniżeli w stosunku do pomiotów prywatnych”<sup>34</sup>.

## 1.6 Wolność gospodarcza jako zasada ustrojowa Unii Europejskiej

Wraz z procesem integracji europejskiej realizowanej w ramach Unii Europejskiej kształtuje się cały system prawny regulacji gospodarki, którego fundamentem są liberalne reguły jednolitego rynku oraz ochrony konkurencji. Analizując pojęcie wolności gospodarczej, należy również uwzględnić, że jest ona podstawową zasadą ustrojową Unii Europejskiej. Historycznie wolność gospodarczą w prawie unijnym należy utożsamiać z wolnością przedsiębiorczości i wolnością usług, uzupełnionych o fundamentalne dla funkcjonowania rynku jednolitego zasady przepływu towarów, usług, kapitału i osób, dodatkowo potwierdzone przez art. 16 Karty praw podstawowych UE<sup>35</sup> uznający „wolność prowadzenia działalności gospodarczej”. Wolność gospodarczą należy więc rozumieć jako konieczność prowadzenia aktywnego działania na rzecz likwidacji barier materialnych, technicznych i prawnych w obrocie gospodarczym na obszarze UE<sup>36</sup>. Choć u podstaw integracji europejskiej legły koncepcje liberalne, to art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej<sup>37</sup> wyraźnie wskazuje, że podstawą rozwoju Unii Europejskiej jest również „społeczna gospodarka rynkowa o wysokiej konkurencyjności zmierzająca do pełnego zatrudnienia i postępu społecznego”.

Szczególne znaczenie dla wolności gospodarczej ma swoboda przedsiębiorczości. Jej istotą jest przyznanie obywatelom państw członkowskich prawa do podejmowania i wykonywania działalności prowadzonej w sposób stały i na własny rachunek na takich samych warunkach, na jakich prawo państwa członkowskiego, w którym prowadzona jest działalność, umożliwia to swoim własnym obywatelom (art. 49 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>38</sup>). Zakres swobody przedsiębiorczości jest bardzo szeroki zarówno w ujęciu podmiotowym, obejmując osoby fizyczne i różne formy osób prawnych, jak również w ujęciu przedmiotowym, odnosząc się do odpłatnej działalności prowadzonej samodzielnie przez przedsiębiorcę, wykonywanej w sposób stały, co oznacza ciągłość wykonywania działalności i zamiar jej kontynuowania, a także mającej charakter transgraniczny, czyli prowadzonej na terytorium innego państwa członkowskiego<sup>39</sup>. Konsekwen-

34 R. Biskup, *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011, s. 161.

35 Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389.

36 A. Machnikowska, Z. Brodecki, *Rynek jednolity*, w: Z. Brodecki (red.), *Wolność gospodarcza*, Warszawa 2003, LEX/el.

37 Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13.

38 Wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47.

39 R. Blicharz (red.), *Prawo...*, s. 25.

cją swobody przedsiębiorczości jest zakaz ograniczania swobody przedsiębiorczości obywateli jednego państwa członkowskiego na terytorium innego państwa członkowskiego (zakaz dyskryminacji). Dodatkowo, pod wpływem orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej<sup>40</sup>, swobodę przedsiębiorczości często rozumieć szerzej – jako obowiązek znoszenia innych ograniczeń podejmowania i prowadzenia działalności na własny rachunek przez obywateli innych państw członkowskich, jeśli restrykcji tych nie można usprawiedliwić istotnym interesem publicznym<sup>41</sup>.

Obok swobody przedsiębiorczości, istotne znaczenie dla realizacji wolności gospodarcze ma swoboda świadczenia usług (art. 56 TFUE). Ma ona analogiczny zakres podmiotowy i przedmiotowy, jednak jej treść odnosi się do tymczasowego oferowania i świadczenia usług w innych państwach członkowskich, na tych samych warunkach, których przestrzegania państwo to wymaga od swoich własnych obywateli. Ograniczenie swobody świadczenia usług jest dopuszczalne jeżeli:

1. ma na celu ochronę interesu ogólnego;
2. jest proporcjonalne do zamierzonego celu i
3. respektuje kontrolę sprawowaną nad usługodawcą w państwie jego pochodzenia<sup>42</sup>.

W tym przypadku orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości również wskazuje na konieczność znoszenia ograniczeń dotyczących przepływu usług między państwami członkowskimi.

Regulacje prawa unijnego mają istotny wpływ na proces stanowienia i stosowania prawa w Polsce. W literaturze wręcz wskazuje się, że „treść norm prawa administracyjnego gospodarczego staje się w znacznej mierze pochodną rozstrzygnięć zapadających w wymiarze ponadnarodowym”<sup>43</sup>. W praktyce jest to związane z bezpośrednią stosowalnością i bezpośrednią skutecznością norm prawa unijnego, którego elementem jest również orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego dotyczącym art. 22 Konstytucji RP i problematyki wprowadzania ograniczeń wolności gospodarczej zwrócono uwagę na konieczność „wykorzystania prawa europejskiego jako

---

40 Zob. wyrok TS z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, ECR 1995, s. I-4165. Trybunał wskazał, że istnieją cztery warunki, które uzasadniają ograniczenia swobody przedsiębiorczości: 1) muszą być stosowane w sposób niedyskryminujący; 2) muszą być uzasadnione imperatywnymi wymogami interesu ogólnego; 3) muszą być odpowiednie dla zabezpieczenia osiągnięcia celu, który realizują; 4) nie mogą wykraczać poza to, co jest konieczne dla ich osiągnięcia.

41 M. Szwarc-Kucer, w: A. Wróbel (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, LEX/el. 2012, komentarz do art. 49.

42 E. Skrzydło-Tefelska, w: A. Wróbel (red.), *Traktat...*, komentarz do art. 56.

43 Zob. C. Banasiński, *Prawo administracyjne gospodarcze*, w: H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 23.

inspiracji interpretacyjnej” a co za tym idzie – wykorzystania prawa unijnego do rekonstrukcji wzorca konstytucyjnego przy kontroli zgodności polskiego ustawodawstwa z Konstytucją RP<sup>44</sup>.

---

44 Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31.



---

## Rozdział 2. Ograniczenia wolności gospodarczej

### 2.1. Pojęcie ograniczeń wolności gospodarczej

Jak zostało podkreślone w rozdziale pierwszym, wolność gospodarcza nie ma charakteru bezwzględny. Trybunał Konstytucyjny wprost wskazał, że „wolność działalności gospodarczej musi w państwie współczesnym podlegać różnego rodzaju ograniczeniom”<sup>45</sup>. Ograniczenia wolności gospodarczej należy rozumieć jako przepisy prawne, które nakładają na przedsiębiorcę obowiązki, które wyłączają lub ograniczają swobody związane z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej. Wolność gospodarcza nie powinna być traktowana jako kategoria absolutna, a oddziałujące na nią instrumenty prawne pozwalają, żeby stała się ona obszarem godzenia interesów przedsiębiorców i interesu publicznego<sup>46</sup>.

Podstawowe warunki wprowadzania ograniczeń wolności gospodarczej zostały wprowadzone przez art. 22 Konstytucji RP, wskazujący na konieczność dochowania warunku formalnego w postaci zachowania formy ustawowej oraz warunku materialnego w postaci występowania ważnego interesu publicznego, z dodatkowym zastrzeżeniem, że tak ograniczenie nie może przybierać nieproporcjonalnie dotkliwego charakteru<sup>47</sup>.

Ze względu na powszechny charakter oddziaływania należy wyodrębnić ograniczenia wolności gospodarczej adresowane do wszystkich przedsiębiorców, takie jak:

1. obowiązek legalizacji działalności gospodarczej poprzez uzyskanie wpisu w Krajowym Rejestrze Sądowym albo złożenie wniosku o wpis do Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej;
2. obowiązki rejestracyjne w zakresie podatków, ubezpieczeń społecznych i statystyki publicznej;
3. obowiązki związane ze stosowaniem oznaczeń<sup>48</sup>.

Ponadto istnieje wiele regulacji z zakresu różnych obszarów prawa administracyjnego – dotyczących np. publicznoprawnej ochrony konkurencji, zamówień publicznych, pomocy publicznej, bezpieczeństwa czy ubezpieczeń społecznych, które również mają charakter uniwersalny i mogą być uciążliwe dla przedsiębiorców, jednak ich podstawowym celem nie jest ograniczenie wolności gospodarczej<sup>49</sup>.

---

45 Zob. wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, OTK-A 2002, nr 7, poz. 89.

46 A. Powalowski (red.), *Prawo...*, s. 3.

47 L. Garlicki, *Polskie...*, s. 82.

48 Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08.

49 C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 59.



## 2.2. Podział ograniczeń wolności gospodarczej

Ze względu na charakter ograniczenia wolności gospodarczej można podzielić na ograniczenia podmiotowe oraz ograniczenia przedmiotowe. Ograniczenia podmiotowe przybierają co do zasady formę zakazów i są adresowane do określonych grup osób, które ze względu na posiadane cechy nie powinny mieć możliwości prowadzenia działalności gospodarczej<sup>50</sup>. Szczególny charakter ograniczenia podmiotowego ma pozbawienie osoby fizycznej możliwości prowadzenia działalności gospodarczej, a także wykonywania funkcji członka zarządu osoby prawnej prowadzącej działalność gospodarczą lub wspólnika spółki osobowej prawa handlowego, a także orzeczenie przez sąd zakazu prowadzenia działalności gospodarczej przez osobę fizyczną<sup>51</sup>.

Ograniczenia przedmiotowe są bardziej zróżnicowane i mogą mieć charakter ograniczeń przedmiotowych *sensu stricto* (swoboda wyboru przedmiotu działalności gospodarczej), ograniczeń terytorialnych (swoboda miejsca prowadzenia działalności gospodarczej) lub ograniczeń temporalnych (swoboda decydowania o czasie trwania lub porze prowadzenia działalności gospodarczej)<sup>52</sup>. Jako szczególną kategorię należy wskazać ograniczenia przedmiotowe o charakterze podmiotowym, które nakładają na przedsiębiorcę obowiązek spełnienia kryteriów dotyczących np.: uzyskania wykształcenia, posiadania doświadczenia zawodowego, złożenia egzaminu, zdobycia sformalizowanych kwalifikacji zawodowych potwierdzonych nadaniem uprawnień do wykonywania określonych czynności czy też posiadania określonych cech osobistych charakteru, względnie zatrudnienia lub zapewnienia świadczenia usług ze strony osoby, które takie kryteria spełnia.

## 2.3. Ograniczenia wolności gospodarczej. Kryterium formalnoprawne

Formalnopravny warunek zachowania formy ustawowej co do zasady nie budzi wątpliwości i wyklucza możliwość wprowadzenia takich ograniczeń w drodze rozporządzeń lub aktów prawa miejscowego. W praktyce Trybunał Konstytucyjny rozpatrywał jednak kilka spraw, w których ograniczenia wolności gospodarczej wprowadzał przepis ustawowy, jednak szczegółowe regulacje zostały przeniesione do rozporządzenia wydanego na podstawie tej ustawy, w istocie przesuwając

---

50 Jako przykład można wskazać osoby sprawujące określone funkcje publiczne, które nie powinny prowadzić działalności gospodarczej ze względu na potencjalne konflikty interesów.

51 Takie orzeczenie może być wydane np. wobec dłużnika będącego osobą fizyczną albo osoby fizycznej uprawnionej do reprezentacji przedsiębiorcy, która doprowadziła do jego bankructwa.

52 K. Klecha, *Wolność...*, s. 174.

jąc mechanizm tworzenia tego ograniczenia na poziom rozporządzenia<sup>53</sup>. Mimo pewnych wątpliwości należy się zgodzić ze stanowiskiem S. Wronkowskiej-Jaśkiewicz, która wskazuje, że „niedopuszczalne konstytucyjnie jest udzielenie ministrowi upoważnienia do decydowania czy nawet współdecydowania o treści normy ograniczającej wolność gospodarczą”<sup>54</sup>.

Choć źródłem zakazów i nakazów ograniczających wolność gospodarczą są normy materialnego prawa administracyjnego zawarte w ustawach, to należy zwrócić uwagę, że normy te podlegają konkretyzacji poprzez akty administracyjne, a w szczególnych sytuacjach również czynności materialno-techniczne. Zastosowanie określonej normy prawnej, a w konsekwencji rozstrzygnięcie o prawach i obowiązkach przedsiębiorcy, wymaga działania organu administracji publicznej, który podejmuje rozstrzygnięcie na podstawie przepisów materialnoprawnych.

#### **2.4. Ograniczenia wolności gospodarczej. Kryterium materialno-prawne**

Obok kryterium formalnego Konstytucja RP wprowadziła również kryterium o charakterze materialnym, które wymaga, aby ograniczenie wolności gospodarczej było uzasadnione „ważnym interesem publicznym”. Pojęcie interesu publicznego jest kluczowe dla całego prawa administracyjnego, gdyż wyznacza zakres dopuszczalnej ingerencji państwa w funkcjonowanie jednostki, zarówno na poziomie władzy ustawodawczej tworzącej materialne prawo administracyjne, jak również na poziomie organów administracji publicznej, które te prawo stosuje. Choć ustawodawca podjął próby nadania interesowi publicznemu znaczenia normatywnego<sup>55</sup>, to w literaturze podkreśla się, że pojęcie to wymaga stałego redefiniowania ze względu na zmiany zachodzące w otoczeniu ekonomicznym, społecznym, politycznym czy również prawnym<sup>56</sup>, a nadanie mu treści normatywnej jest ściśle związane z przyjętym systemem wartości<sup>57</sup>.

Kryterium „ważnego interesu publicznego” było przedmiotem licznych orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego analizujących dopuszczalność określonych ogra-

53 Zob. wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74. Warto jednak zauważyć, że we wcześniejszym wyroku TK z dnia 25 lipca 2006 r., P. 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87, Trybunał Konstytucyjny stwierdził, że „wymóg zamieszczenia całości regulacji <<tylko w ustawie>>, bez możliwości zamieszczenia w ustawie upoważnień do wydania aktów wykonawczych, byłby nadmierny”.

54 Zob. S. Wronkowska, zdanie odrębne do wyroku TK z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09.

55 Przykładowo, na gruncie art. 2 pkt 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 778), interes publiczny został zdefiniowany jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności.

56 Zob. M. Wyrzykowski, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986, s. 47.

57 Zob. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2005, s. 37.

niczeń wolności gospodarczej z perspektywy zgodności z Konstytucją RP. Przede wszystkim należy wskazać, że „niezbędną przesłanką legalnego ograniczenia wolności działalności gospodarczej czyni szczególnie, czy też kwalifikowany, rodzaj interesu publicznego, mianowicie interes «ważny»”, co wymaga wykazania, iż „ograniczenie wolności działalności gospodarczej służy ochronie szczególnie istotnego interesu publicznego”<sup>58</sup>. Dodatkowo, z perspektywy aksjologii Konstytucji RP kryterium „ważnego interesu publicznego” oznacza, że za niedopuszczalne należy uznać „ograniczenia wolności gospodarczej, których przydatność została ograniczona do realizacji celu ustawowego i nie znajduje uzasadnienia w zasadzie demokratycznego państwa prawnego i chronionych przez nie wartościach”<sup>59</sup>. Za niedopuszczalne należy również uznać stosowanie wykładni rozszerzającej przy analizie zakresu wprowadzonego ograniczenia. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego zwrócono również uwagę, że wykładnia systemowa Konstytucji RP wskazuje, że kryterium „ważnego interesu publicznego” obejmuje każdy przypadek konieczności ochrony dóbr wskazanych w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, choć należy zaznaczyć, iż jego zakres jest szerszy i może obejmować również inne wartości<sup>60</sup>.

Interes publiczny wyznacza granice ingerencji państwa w prawa i wolności obywateli, jednocześnie stanowiąc konstrukcję legitymującą i uzasadniającą tę ingerencję, dzięki czemu władza realizuje określone polityki publiczne i oddziałuje na społeczeństwo. W odniesieniu do gospodarki rynkowej realizacja interesu publicznego może oznaczać ograniczenie indywidualnych interesów przedsiębiorców, co jest podyktowane ochroną konkretnych celów publicznych wskazanych przez państwo. Należy przy tym zwrócić uwagę na fundamentalne dla kwestii rozumienia relacji interesu publicznego i interesu indywidualnego stanowisko NSA, zgodnie z którym: „W państwie prawa nie ma miejsca dla mechanicznie i sztywno pojmowanej zasady nadrzędności interesu ogólnego nad interesem indywidualnym. Oznacza to, że w każdym przypadku działający organ ma obowiązek wskazać, o jaki interes ogólny (publiczny) chodzi i udowodnić, iż jest on na tyle ważny i znaczący, że bezwzględnie wymaga ograniczenia uprawnień indywidualnych obywateli. Zarówno istnienie takiego interesu, jak i jego znaczenie, a także przesłanki powodujące konieczność przedłożenia w konkretnym wypadku interesu publicznego nad indywidualny podlegać muszą zawsze wnikliwej kontroli instancyjnej i sądowej”<sup>61</sup>.

Realizacja interesu publicznego przez organy władzy publicznej w obszarze

---

58 Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104.

59 Wyrok TK z dnia 16 października 2014 r., SK 20/12, OTK-A 2014, nr 9, poz. 102.

60 Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., K 28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212.

61 Wyrok NSA z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.

prawa publicznego gospodarczego następuje w ramach różnych funkcji (reglamentacyjnej, regulacyjnej, policyjnej), poprzez stanowienie regulacji ustawowych oraz stosowanie środków administracyjnoprawnych<sup>62</sup>.

Analiza aktów prawa powszechnie obowiązującego w Polsce, w tym również regulacji Unii Europejskiej, pozwala na stworzenie katalogu celów publicznych i wartości, które determinują ograniczenia wolności gospodarczej. W zależności od decyzji prawodawcy, katalog ten może podlegać modyfikacjom, podobnie jak hierarchia chronionego dobra publicznego. Biorąc pod uwagę funkcję prawa publicznego gospodarczego, determinanty wpływające na treść pojęcia interesu publicznego można podzielić na determinanty policyjne, reglamentacyjne oraz regulacyjne.

W sferze funkcji policyjnej przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej są co do zasady uniwersalne i nie podlegają głębokim zmianom. W literaturze wskazuje się, że zaliczają się do nich:

1. ochrona porządku i bezpieczeństwa publicznego,
2. ochrona życia,
3. ochrona zdrowia,
4. ochrona mienia,
5. ochrona środowiska, a także
6. ochrona moralności publicznej<sup>63</sup>.

Ustawodawca jest szczególnie aktywny zwłaszcza w zakresie bezpieczeństwa publicznego, gdzie poszczególne akty prawne doprecyzowują to pojęcie w różnych obszarach: procesu budowlanego, warunków sanitarnych, ekologii, energetyki, transportu, eksploatacji urządzeń technicznych itd.

W sferze funkcji reglamentacyjnej przesłanki ograniczenia wolności gospodarczej są bardziej związane z określonymi politykami publicznymi i celami preferowanymi, realizowanymi przez państwo. Warto przy tym podkreślić, że reglamentacja gospodarcza może służyć nie tylko realizacji polityki gospodarczej, ale również polityki społecznej. Determinanty te obejmują zarówno warunki prawidłowego funkcjonowania gospodarki rynkowej w postaci ochrony konkurencji, ochronę odnawialnych zasobów naturalnych przed nadmierną eksploatacją uniemożliwiającą ich odtworzenie, ochronę interesów zbiorowych, w tym zwłaszcza interesów różnych grup konsumentów i klientów, a także ochronę interesów państwa, w tym zarówno interesów o charakterze gospodarczym (np. ochrona dochodów budżetowych, zapewnienie prawidłowego funkcjonowania określonej infrastruktury niezbędnej do rozwoju gospodarczego), jak również interesów

62 T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009, s. 178.

63 Tamże, s. 184–200.

o charakterze niegospodarczym (np. ochrona kultury i dziedzictwa narodowego, promocja kraju).

## **2.5. Proporcjonalność ograniczeń wolności gospodarczej**

Zasada proporcjonalności jest obligatoryjnym elementem porządku prawnego w każdym współczesnym państwie demokratycznym. Ze względu na pluralizm wartości i praw oraz konflikty występujące pomiędzy interesem publicznym a interesami jednostkowymi stała się ona niezbędnym elementem ustrojowym oraz kryterium umożliwiającym rozwiązywanie konfliktów o charakterze prawnym. Istotą zasady proporcjonalności jest dyrektywa wobec organów władzy publicznej, żeby działając w ramach kompetencji, nie wprowadzały nadmiernych ograniczeń w korzystaniu przez jednostkę z podstawowych praw i wolności. Zasada proporcjonalności występuje w systemie prawa krajowego, a także w systemie prawnym Unii Europejskiej.

W polskim systemie prawnym zasadę proporcjonalności konstytuuje art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, w myśl którego „ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób” dodatkowo wskazując, że ograniczenia nie mogą naruszać istoty wolności i praw. W orzecznictwie Trybunału Konstytucyjnego funkcjonuje utrwalone podejście, że zasada proporcjonalności stawia przed prawodawcą każdorazowo „wymóg stwierdzenia rzeczywistej potrzeby dokonania w danym stanie faktycznym ingerencji w zakres prawa bądź wolności jednostki”, a „ingerencja w sferę statusu jednostki musi więc pozostawać w racjonalnej i odpowiedniej proporcji do celów, których ochrona uzasadnia dokonane ograniczenie”<sup>64</sup>.

W literaturze wskazuje się, że z zasady proporcjonalności wynika pięć warunków, które powinny być spełnione w trakcie wprowadzenia ograniczeń wolności gospodarczej. Pierwszy warunek w postaci uzasadnienia dla wprowadzenia ograniczenia w oparciu o przesłankę określonego ważnego interesu publicznego został już przedstawiony w pkt 2.4. Pozostałe warunki obejmują:

1. wymóg ustanowienia odpowiednich środków prawnych zapewniających realizację założonego celu, mieszczących się w granicach porządku prawnego;

---

<sup>64</sup> Zob. wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2; podobne podejście zostało zaprezentowane m.in. w wyrokach TK: z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25; z dnia 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 26; z dnia 26 marca 2007 r., K 29/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 30.

2. wymóg oparcia wprowadzanych ograniczeń o racjonalne przesłanki;
3. wymóg ograniczenia danego prawa do zakresu niezbędnego do realizacji zamierzonego celu;
4. zachowanie proporcji pomiędzy stopniem uciążliwości ograniczeń a korzyściami związanymi z ochroną interesu publicznego<sup>65</sup>.

W orzecznictwie wskazuje się również, że ustawodawca powinien dokonać wyboru najmniej dolegliwego środka ograniczającego wolności i prawa<sup>66</sup>.

Kwestia proporcjonalności ograniczeń wolności gospodarczej, a w szczególności wybór odpowiedniego instrumentu regulacyjnego, wiąże się również z analizą ekonomiczną. W wielu przypadkach ochrona interesu publicznego przejawia się w ograniczeniu bądź całkowitej likwidacji negatywnych zjawisk ekonomicznych, takich jak asymetria informacji (ochrona uczestników rynku przed konsekwencjami produktów i usług), negatywna selekcja (zanikanie usług i produktów o wyższej jakości, które są wypierane przez tańsze usługi i produkty o niższej jakości), czy też negatywne efekty zewnętrzne (ochrona społeczeństwa przed przedsiębiorcami nieuwzględniającymi w swojej działalności kosztów społecznych).

Niezależnie od systemu prawa polskiego zasada proporcjonalności stanowi również jedną z najważniejszych zasad prawa unijnego. Jej genezy należy upatrywać w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, ale obecnie jest wprost wyrażona art. 5 TUE. Oznacza ona zarówno obowiązek zachowania proporcjonalności przez instytucje Unii Europejskiej, ale również przez państwa członkowskie w zakresie, w jakim wprowadzają do prawa krajowego wyjątki od swobód rynku wewnętrznego oraz zasady niedyskryminacji<sup>67</sup>. Na gruncie prawa unijnego zasada proporcjonalności ma charakter bardziej restrykcyjny niż w prawie krajowym, gdyż jest oparta głównie na teście konieczności, weryfikującym, czy środek krajowy stanowił „najmniej ograniczającą alternatywę”. W rezultacie środki krajowe są usprawiedliwione, tylko jeśli interes krajowy, który mają chronić, nie może być chroniony tak samo skutecznie przez środki mniej ograniczające wymianę wewnątrzspółnotową<sup>68</sup>. W kontekście wolności gospodarczej zasada proporcjonalności oznacza, że ustawodawca krajowy powinien wybierać środki prawne, które w jak najmniejszym stopniu ograniczają swobodę przedsiębiorczości i swobodę świadczenia usług, a także nie wprowadzać sankcji nie adekwatnych do naruszenia.

---

65 T. Kocowski, *Reglamentacja...*, s. 174.

66 Zob. wyrok TK z dnia 26 marca 2007 r., K 29/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 30.

67 A. Frąckowiak-Adamska, *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, s. 80.

68 Tamże, s. 180.

## 2.6. Przedmiotowe ograniczenia wolności gospodarczej

W polskim systemie prawnym występują różne formy przedmiotowych ograniczeń wolności gospodarczej. Najbardziej rygorystyczną formą jest zastrzeżenie wyłączności prowadzenia działalności gospodarczej na rzecz państwa, co w polskich warunkach oznacza ustanowienie przez państwo monopolu<sup>69</sup>. W warunkach gospodarki rynkowej ustanowienie monopolu najczęściej dotyczy działalności związanej ze świadczeniem usług użyteczności publicznej, natomiast w zakresie typowej działalności gospodarczej należy do absolutnych wyjątków. W obowiązującym stanie prawnym ustanowienie monopolu następuje w drodze ustaw, a jako przykład można wskazać prowadzenie działalności w zakresie gier liczbowych, loterii pieniężnych i gry telebingo<sup>70</sup>.

Pozostałe ograniczenia przedmiotowe wynikają bezpośrednio z ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Artykuł 46 u.s.d.g. wprowadza przymus koncesyjny w postaci obowiązku uzyskania przez przedsiębiorcę koncesji w celu wykonywania określonej działalności gospodarczej, co zostanie szczegółowo omówione w rozdziale 3. Artykuł 64 u.s.d.g. wprowadza konstrukcję „regulowanej działalności gospodarczej” i wskazuje, że ustanowienie takiego ograniczenia następuje w przepisach odrębnych, co zostanie szczegółowo omówione w rozdziale 4. Artykuł 75 u.s.d.g. wskazuje natomiast na różne formy aktów administracyjnych, takich jak zezwolenia, licencja i zgody, które prowadzą do przyznania przedsiębiorcy uprawnienia do prowadzenia określonej działalności gospodarczej.

Obok typowych form reglamentacji opartych o działanie władcze o charakterze prewencyjnym lub weryfikacyjnym, w polskim prawie występują również formy nietypowe, których konstrukcja zakłada nałożenie na przedsiębiorców obowiązków publicznoprawnych, przy jednoczesnym braku kompetencji władczych po stronie organów administracji publicznej<sup>71</sup>. Przykładem takich form oddziaływania przez państwo na gospodarkę jest obowiązek zawiadomienia właściwego organu o podjęciu działalności<sup>72</sup>, obowiązek zgłoszenia właściwemu organowi zamiaru prowadzenia działalności<sup>73</sup> czy też obowiązek uzyskania wpisu do właściwego rejestru publicznego<sup>74</sup>.

69 Podstawę prawną do ustanowienia przez państwo monopolu zawiera art. 216 ust. 3 Konstytucji RP znajdujący się w rozdziale dotyczącym gospodarki finansowej państwa, co wskazuje, że ustanowienie monopolu ma przede wszystkim cel fiskalny.

70 Zob. art. 5 ust. 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 471).

71 Zob. K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawne przedsiębiorców*, w: A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo...*, s. 437–438.

72 Zob. art. 12 ustawy z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 678).

73 Zob. art. 84 ustawy z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz.U. poz. 1512).

74 Zob. art. 12 ustawy z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingsowej w procesie stanowienia

W polskim systemie prawnym nie występuje natomiast system publicznych certyfikatów wydawanych przez organy administracji publicznej. W systemie tym każdy przedsiębiorca może wystąpić o wydanie certyfikatu potwierdzającego spełnienie określonych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Przedsiębiorca, który otrzymał certyfikat, podlega kontroli o charakterze okresowym lub incydentalnym, w ramach której następuje weryfikacja, czy nadal spełnia on wymogi określone przepisami oraz czy wykonuje działalność gospodarczą w sposób przewidziany dla przedsiębiorcy certyfikowanego<sup>75</sup>. Negatywny wynik takiej kontroli prowadziłby do utraty przez przedsiębiorcę certyfikatu. Certyfikacja ma przy tym charakter dobrowolny, a działalność podlegającą certyfikacji może również prowadzić przedsiębiorca nieposiadający certyfikatu. Istotą tego systemu nie jest więc ograniczanie wolności gospodarczej, a stworzenie mechanizmu dającego konsumentom możliwość wybrania usługi posiadającej dodatkową gwarancję jakości w postaci certyfikatu. W Polsce dotychczas nie było szerszej dyskusji o wprowadzeniu certyfikatów publicznych, jednak prywatne organizacje zrzeszające przedsiębiorców wykonujących określony rodzaj działalności gospodarczej mogą wydawać własne (prywatne) certyfikaty, które z założenia mają realizować podobne cele. Przykładowo Polska Federacja Rynku Nieruchomości wydaje licencje umożliwiające posługiwanie się tytułami Pośrednika w Obrocie Nieruchomościami PFRN lub Zarządcy Nieruchomości PFRN.

## 2.7. Podmiotowe ograniczenia wolności gospodarczej

Ograniczenia o charakterze podmiotowym również są bardzo zróżnicowane zarówno pod względem zakresu, jak i formy. Z jednej strony można wskazać najbardziej restrykcyjne ograniczenia o charakterze represyjnym w postaci środków karnych: zakazu prowadzenia działalności gospodarczej, który może być orzeczony przez sąd, zwłaszcza w przypadku przestępstw przeciwko obrotowi gospodarczemu, oraz zakazu prowadzenia działalności gospodarczej oraz pełnienia funkcji m.in. członka zarządu lub wspólnika w spółkach prawa handlowego, który może być orzeczony na podstawie art. 373 ustawy z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe<sup>76</sup>, a także szczególnych sankcji administracyjnych: decyzji zakazującej prowadzenia działalności regulowanej (art. 71 u.s.d.g.) oraz decyzji zakazującej wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę zagranicznego w ramach oddziału (art. 91 u.s.d.g.). Z drugiej strony możemy wskazać ograniczenia o charakterze prewencyjnym wprowadzone przez ustawę z dnia 21 sierpnia

---

prawa (Dz.U. Nr 196, poz. 1414).

75 J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014, s. 26.

76 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 233.



1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne<sup>77</sup>, które wobec szerokiego katalogu osób zajmujących kierownicze stanowiska państwowe i samorządowe, pełniących zróżnicowane funkcje w urzędach administracji publicznej oraz innych jednostkach organizacyjnych o charakterze publicznoprawnym wprowadzają zakaz prowadzenia działalności gospodarczej na własny rachunek oraz pełnienia funkcji m.in. członka zarządu lub wspólnika spółki prawa handlowego.

Nieco odmienny charakter mają ograniczenia podmiotowe uzależniające możliwość prowadzenia działalności gospodarczej od osobistego uzyskania określonych kwalifikacji zawodowych lub zatrudnienia osób, które takie kwalifikacje zawodowe uzyskały. Ograniczenia te występują przede wszystkim w obszarze tzw. wolnych zawodów wymienionych w art. 88 KSH, a także innych zawodów regulowanych na podstawie przepisów szczególnych.

## 2.8. Deregulacja

W związku ze zjawiskiem rosnącej liczby regulacji prawnych w Unii Europejskiej pod koniec lat 90. podjęto działania na rzecz tworzenia lepszego prawa (*better regulation*). Efektem tych prac był opublikowany w 2001 r. tzw. raport Mandelkerna, który wyraźnie wskazał, że rozwiązaniem nie jest explicite ograniczenie liczby regulacji, ale raczej podniesienie ich jakości poprzez zastosowanie się do wypracowanych rekomendacji<sup>78</sup>. Komisja Europejska podjęła działania na rzecz uproszczenia i poprawy jakości regulacji<sup>79</sup>. Jednym z podnoszonych postulatów było wyeliminowanie regulacji prawnych naruszających zasadę proporcjonalności oraz ograniczających swobody rynku wewnętrznego. W konsekwencji wprowadzono zmiany legislacyjne, takie jak dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych<sup>80</sup> czy też dyrektywa usługowa<sup>81</sup>, a także uchwalono zalecenia dla państw członkowskich, w tym Polski, wskazujące na konieczność zmniejszenie ograniczeń w świadczeniu usług w ramach wolnych zawodów<sup>82</sup>.

77 Tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584.

78 *Mandelkern Group on Better Regulation. Final Report*, Bruksela 2001, s. I-III.

79 *Action plan „Simplifying and improving the regulatory environment”*; Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 5 czerwca 2002 r., COM(2002) 278; *Updating and simplifying the Community acquis*, Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 11 lutego 2003 r., COM(2003) 71; *Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the European Union*, Komunikat Komisji Europejskiej z dnia 24 stycznia 2007 r., COM(2007) 23.

80 Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. UE L 255 z 30.09.2005, s. 22).

81 Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36).

82 Zalecenie Rady z dnia 10 lipca 2012 w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierający opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015 (Dz.Urz. UE C 219 z 24.07.2012, s. 68); Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego

Również w polskim prawie administracyjnym zauważa się konieczność ograniczenia liczby regulacji prawnych, co w literaturze określono pojęciem deregulacji<sup>83</sup>. Szczególnie istotnym elementem polityki deregulacyjnej, co niewątpliwie miało związek z implementowaniem prawa unijnego, stało się znoszenie ograniczeń związanych z wolnością gospodarczą w obszarze podejmowania i wykonywania zawodu. Od wejścia Polski do Unii Europejskiej podjęte zostały różne inicjatywy mające na celu m.in. zmniejszenie ograniczeń wolności gospodarczej, w tym zwłaszcza:

1. tzw. plan Hausnera, który zakładał przeprowadzenie kompleksowej deregulacji administracji publicznej<sup>84</sup>;
2. działalność Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji<sup>85</sup>, której celem była likwidacja przepisów niejasnych niespójnych, nieskutecznych, zbędnych lub nadmiernie regulujących – jednak bez spójnej wizji procesu deregulacji;
3. inicjatywę Ministra Sprawiedliwości „Deregulacja dostępu do zawodów”, mającą na celu likwidację ograniczeń administracyjnych i ekonomicznych związanych z uzyskaniem uprawnień do wykonywania określonego zawodu.

Działania te przełożyły się na konkretne rozwiązania legislacyjne. Pierwszym aktem prawnym wprowadzającym rozwiązania o charakterze deregulacyjnym była ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców<sup>86</sup>, jednak jej głównym celem było ograniczenie biurokracji, a nie zniesienie lub zmniejszenie ograniczeń wolności gospodarczej. Kompleksowy charakter miała natomiast reforma zrealizowana przez Ministerstwo Sprawiedliwości, której efektem było dokonanie przeglądu ustawodawstwa pod kątem ograniczeń w podejmowaniu i wykonywaniu zawodów, a następnie uchwalenie:

1. ustawy z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów<sup>87</sup>;
2. ustawy z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania nie-

---

skiego, Rady i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego dotyczący oceny krajowych regulacji w zakresie dostępu do zawodów, COM(2013) 676.

83 J. Kochanowski, *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, *Ius et Lex* 2005, nr 1, s. 223–224.

84 Program uporządkowania i ograniczenia wydatków publicznych, przyjęty przez Radę Ministrów 8 października 2003 r., Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, *Przegląd Rządowy* 2003, nr 11, s. 83–133.

85 Komisja powołana uchwałą Sejmu RP z dnia 20 grudnia 2007 r. w sprawie powołania Komisji Nadzwyczajnej „Przyjazne Państwo” do spraw związanych z ograniczaniem biurokracji (M.P. Nr 100, poz. 1082).

86 Dz.U. Nr 106, poz. 622.

87 Dz.U. poz. 829.

których zawodów regulowanych<sup>88</sup>;

3. ustawy z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów<sup>89</sup>.

Działania deregulacyjne dotyczyły przede ograniczeń związanych z podejmowaniem i wykonywaniem 248 zawodów, z czego w 70 przypadkach ustawodawca zdecydował się na całkowitą dereglamentację. Reforma objęła około 0,5 mln osób i miała one istotny wpływ na funkcjonowanie przedsiębiorców, w tym zwłaszcza na osoby fizyczne prowadzące działalność indywidualną. Działania na rzecz zniesienia ograniczeń w dostępie do wykonywania zawodów należy ocenić pozytywnie, choć na tle innych państw członkowskich Unii Europejskiej, udział zawodów regulowanych w polskim ustawodawstwie jest nadal dość wysoki.

---

88 Dz.U. poz. 1576.

89 Dz.U. poz. 1505.

---

## Rozdział 3. Koncesje

### 3.1. Pojęcie i istota koncesji

System koncesjonowania jest najbardziej sformalizowaną formą reglamentacji działalności gospodarczej przez państwo, którego geneza sięga XVI wieku. Historycznie wywodzi się on od wykonywania przez podmioty prywatne działalności gospodarczej objętej monopolem państwowym – koncesjonowanie obejmowało sfery gospodarki niedostępne dla podmiotów prywatnych, w których nie obowiązywały zasady rynkowe<sup>90</sup>. Obecnie natomiast obowiązek uzyskania koncesji wprowadzany jest tam, gdzie wymaga tego kwalifikowany interes państwa – gdy wiąże się z potrzebą zapewnienia ochrony dziedzin szczególnie ważnych dla gospodarki narodowej oraz bezpieczeństwa państwa i obywateli<sup>91</sup>.

Podstawę prawną koncesjonowania działalności gospodarczej w Polsce tworzą ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, przepisy ustaw prawa materialnego normujące sfery działalności objęte obowiązkiem uzyskania koncesji oraz akty wykonawcze do wskazanych ustaw. Przy tym u.s.d.g. stanowi regulację ogólną, ramową, określającą podstawowe zasady i tryb udzielania koncesji, a ustawy szczegółowe wraz z aktami wykonawczymi normują szczegółowe warunki wykonywania działalności koncesjonowanej<sup>92</sup>.

Warto w tym miejscu wspomnieć, że obecnie obowiązujące przepisy prawa, choć posługują się terminem „koncesja”, nie nadały mu swoistego znaczenia poprzez wprowadzenie odpowiedniej definicji legalnej. Według Sądu Najwyższego koncesja jest publicznoprawnym uprawnieniem podmiotowym przyznawanym indywidualnie oznaczonemu przedsiębiorcy na podstawie decyzji administracyjnej<sup>93</sup>. W literaturze wskazuje się, że koncesja stanowi rodzaj aktu administracyjnego rozstrzygającego o dopuszczeniu indywidualnie oznaczonego podmiotu do działalności gospodarczej wymagającej spełnienia szczególnych warunków koniecznych dla ochrony interesu publicznego<sup>94</sup>.

Koncesja jest udzielana w drodze decyzji administracyjnej<sup>95</sup> na wniosek

---

90 Szerzej zob. D.R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, s. 105 i n.

91 K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej*, w: H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 187.

92 J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 26.

93 Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., III RN 34/98, OSNP 1999, nr 5, poz. 157.

94 Por. K. Jaroszyński, *Funkcje...*, s. 189.

95 Pod względem formalnym koncesja musi więc odpowiadać wymaganiom przewidzianym w art. 107 § 1 k.p.a. Ponadto w literaturze wskazuje się, że przyjęcie dla koncesji formy decyzji administracyjnej pozwala efektywniej niż w przypadku zastosowania innych form działania (np. umowy) oddziaływać na prawa i obowiązki przedsiębiorcy. Por. K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki...*, s. 405.

podmiotu zainteresowanego wykonywaniem działalności gospodarczej objętej koncesjonowaniem. Koncesja jest przy tym aktem konstytucyjnym<sup>96</sup> – nadaje przedsiębiorcy prawo prowadzenia działalności gospodarczej na warunkach określonych w ustawach oraz w samej koncesji. Prawo to jest skuteczne zarówno wobec organu koncesyjnego, jak i osób trzecich.

Co do zasady koncesje uprawniają do wykonywania działalności gospodarczej na terenie całego kraju i przez czas nieokreślony. Ustawy szczegółowe mogą przewidywać wyjątki od tej zasady, z zastrzeżeniem że wymaga tego nadrzędny interes publiczny. Rozwiązanie w postaci czasowego ograniczenia obowiązywania koncesji jest stosowane stosunkowo często (zob. tabela 1).

Odnosząc się do charakteru decyzji koncesyjnych, należy wskazać, że są to tzw. decyzje uznaniowe. Przez uznanie administracyjne rozumie się takie uregulowanie kompetencji organu administracji, że organ ten może rozstrzygnąć sprawę w różny sposób przy tym samym stanie faktycznym (przy tym każde rozstrzygnięcie sprawy jest legalne)<sup>97</sup>. O uznaniowości koncesji przesądza zakres zwrotów użytych w przepisach regulujących warunki i dziedziny wykonywania działalności koncesjonowanej – ustawodawca posługuje się pojęciami nieostrymi i ocennymi, tj. interes publiczny, zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa (m.in. jako przesłanki odmowy udzielenia, ograniczenia zakresu, cofnięcia koncesji na podstawie art. 56 ust. 1 pkt 2 oraz art. 58 ust. 3 u.s.d.g.)<sup>98</sup>. Uznaniowość decyzji organu koncesyjnego ma duże znaczenie praktyczne – przedsiębiorca nawet przy spełnieniu warunków wykonywania działalności koncesjonowanej nie ma pewności co do uzyskania koncesji, gdyż organ może powołać się na klauzule generalne (bezpieczeństwo państwa, obywateli) jako przyczyny odmowy udzielenia koncesji.

Wykonywanie działalności gospodarczej bez wymaganej koncesji jest wykroczeniem podlegającym karze ograniczenia wolności lub grzywny<sup>99</sup>.

### 3.2. Geneza

Problematyka koncesji najpełniejsze odzwierciedlenie znalazła w doktrynie i orzecznictwie francuskim<sup>100</sup>. Poglądy wypracowane na tym gruncie wywar-

---

96 Por. C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996, s. 25.

97 M. Wierzbowski, A. Wiktorowska, *Prawne formy działania administracji*, w: M. Wierzbowski (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015, s. 256.

98 Por. K. Jaroszyński, *Funkcje...*, s. 193; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 231.

99 Art. 601 § 1 ustawy z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1094).

100 Por. M. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 27.

ły znaczny wpływ na porządek prawny innych państw europejskich. W efekcie za klasyczny typ koncesji uznajemy konstrukcję powstałą we Francji<sup>101</sup>.

Koncesja w znaczeniu, jakie nadała jej nauka francuska, opierała się na koncepcji odstąpienia od monopolu państwowego na rzecz podmiotów niepaństwowych w celu przekazania im do wykonania zadań publicznych o charakterze gospodarczym. Co istotne, wraz z koncesją przekazywane były określone uprawnienia organu państwowego, takie jak prawo wyłączenia, sprawowanie policji administracyjnej czy prowadzenie egzekucji administracyjnej.

Koncesja udzielana była na podstawie długoterminowej umowy administracyjnej zawieranej między organem a podmiotem niepaństwowym. W wyniku jej zawarcia koncesjonariusz przejmował obowiązek osobistego zapewnienia funkcjonowania służby publicznej i związane z tym ryzyko<sup>102</sup>. Wynagrodzenie koncesjonariusza zapewnione było przez nadanie mu prawa pobierania od użytkowników opłat, zgodnie z określoną taryfą.

Współcześnie nauka francuska stosuje pojęcie koncesji dla oznaczenia stosunku prawnego nawiązywanego między organem administracji a osobą fizyczną lub prawną w związku z udzieleniem jej prawa na zarobkową eksploatację gruntu lub urządzenia publicznego<sup>103</sup>. Wyróżnia się przy tym dwa rodzaje koncesji – usług publicznych (przekazanie uprawnień do eksploatacji urządzeń technicznych lub terenu) oraz robót publicznych (powierzenie wykonania oraz eksploatacji urządzeń technicznych lub instalacji mających służyć zaspokojeniu potrzeb publicznych). W obu przypadkach udzielenie koncesji następuje na podstawie aktu administracyjnego, powodując powstanie stosunku prawnego zawierającego zarówno elementy cywilnoprawne (umowne), jak i prawnoadministracyjne<sup>104</sup>.

Drugi wzorzec koncesji wykształcił się na gruncie nauki austro-niemieckiej. Pojęcie koncesji, podobnie jak w prawie francuskim, w prawie niemieckim łączone było z udzieleniem zgody na podjęcie działalności gospodarczej w sferze objętej monopolem państwa. W przeciwieństwie jednak do modelu francuskiego nie następowało tutaj przekazanie podmiotowi niepaństwowemu kompetencji do wykonywania władztwa administracyjnego. Koncesjonariusz nie otrzymywał praw władczych, podlegał wszystkim rygorom obowiązującego prawa, a za udzielenie koncesji musiał uiścić wskazaną opłatę. Koncesja była kwalifikowanym pozwoleniem przemysłowym o charakterze policyjnym, wydawanym w formie decyzji administracyjnej i ustalającym określone prawa podmiotowe do wykonywania działalności gospodarczej.

101 Por. C. Kosikowski, *Koncesje w prawie...*, s. 20.

102 Por. J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 25.

103 G. Vedel, *Droit Administratif*, Paris 1973, s. 833–835, za: C. Kosikowski, *Koncesje w prawie...*, s. 20.

104 Por. C. Kosikowski, *Koncesje w prawie...*, s. 21; M. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia...*, s. 28.

Warto podkreślić, że współczesne pojmowanie koncesji w prawie niemieckim odbiega od przedstawionego wyżej rozumienia. Koncesja ma bowiem postać umowy, której zawarcie poprzedza uzyskanie przez przedsiębiorcę stosownych zezwoleń. Udzielana jest na korzystanie z wód lub publicznych dróg lądowych<sup>105</sup>.

### 3.3. Zakres koncesjonowania

Wykaz dziedzin objętych koncesjonowaniem jest zmienny<sup>106</sup>, stanowi on w pewnym stopniu odzwierciedlenie stopnia wolności gospodarczej (przy określaniu go trzeba uwzględnić pozostałe formy reglamentacji – wpis do rejestru działalności regulowanej, sfery działalności objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia).

Obowiązkiem uzyskania koncesji objęte są sfery działalności gospodarczej skatalogowane w art. 46 ust. 1 u.s.d.g. Należą do nich:

1. poszukiwanie, rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz kopalni stałych objętych własnością górniczą, poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywanie kopalni ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
2. wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;
3. wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucja i obrót paliwami i energią;
4. przesyłanie dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania;
5. ochrona osób i mienia;
6. rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyłączeniem programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym, które nie są rozprowadzane naziemnie, satelitarnie lub w sieciach kablowych;

---

105 Por. C. Kosikowski, *Koncesje w prawie...*, s. 22; M. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia...*, s. 30–33.

106 Gdy w końcu 1988 r. tworzono warunki do rozwoju swobody działalności gospodarczej w Polsce wchodząca wówczas w życie ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej zakładała konieczność uzyskania koncesji dla jedenastu dziedzin. W następstwie kolejnych nowelizacji ustawy katalog dziedzin podlegających koncesjonowaniu był stopniowo poszerzany tak, że w końcowym okresie obowiązywania ustawy (1999 r.) został rozszerzony do ponad dwudziestu sfer działalności. Istotne zmiany do zakresu koncesjonowania wprowadziła ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.) – która ograniczyła ilość dziedzin koncesjonowanych do ośmiu. Ponadto w trakcie obowiązywania ustawy zniesiono koncesje na zarządzanie liniami kolejowymi oraz wykonywanie przewozów kolejowych, w wyniku czego katalog ten zmniejszył się. Ustawa zakładała też, że wprowadzenie koncesji w innych sferach wymaga zmiany jej przepisów i jest możliwe wyłącznie w odniesieniu do dziedzin działalności gospodarczej mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny i jest dopuszczalne tylko w przypadku, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna lub po uzyskaniu zezwolenia.

7. przewozy lotnicze;
8. prowadzenie kasyna gry.

Od czasu wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej ustawodawca dwukrotnie rozszerzył katalog, dodając w roku 2010 prowadzenia kasyna gry oraz w roku 2013 przesyłania dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania.

W niektórych źródłach dokonuje się ich podziału ze względu na przedmiot koncesjonowania na koncesje o charakterze<sup>107</sup>:

1. eksploatacyjnym – koncesje górnicze i geologiczne, energetyczne, na przewozy lotnicze;
2. policyjnym – na materiały wybuchowe, broń i amunicję, wyroby i technologie o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym, ochronę osób i mienia;
3. medialnym – służące rozpowszechnianiu programów radiowych i telewizyjnych;
4. hazardowym – na prowadzenie kasyna.

Rozszerzenie katalogu sfer podlegających koncesjonowaniu może odbyć się wyłącznie w drodze nowelizacji u.s.d.g. Takie rozszerzenie jest możliwe ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny, przy założeniu, że włączana do katalogu działalność nie jest poddana innej formie reglamentacji.

Do działalności koncesjonowanej w rozumieniu u.s.d.g. nie kwalifikuje się natomiast robót i usług budowlanych, mimo że ustawodawca posługuje się pojęciem koncesji na roboty budowlane lub usługi. W tym przypadku koncesja oznacza umowę zawieraną przez organy administracji publicznej z przedsiębiorcami na wykonanie robót budowlanych lub usług za wynagrodzeniem, przy czym przedmiotowe wynagrodzenie oznacza wyłączne prawo do eksploatacji obiektu budowlanego albo do wykonywania usług, w tym pobierania pożytków, albo takie prawo wraz z płatnością<sup>108</sup>.

Do katalogu dziedzin podlegających koncesjonowaniu ustawodawca nie zaliczył natomiast obrotu hurtowego napojami alkoholowymi ani ich sprzedaży detalicznej. Choć w języku potocznym często używane jest sformułowanie „koncesja na alkohol” z prawnego punktu widzenia jest ono niepoprawne, bowiem ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi<sup>109</sup> przewiduje dla prowadzenia działalności w wymienionych sferach konieczność uzyskania zezwolenia (zob. tabela 4).

107 Por M. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia...*, s. 63.

108 Art. 1 ust. 2 ustawy z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 113).

109 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 487.



### 3.4. Organ koncesyjny

Co do zasady decyzja w sprawie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany i cofnięcia koncesji lub ograniczenia jej zakresu jest wydawana przez ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji. Przepisy odrębnych ustaw mogą jednak przyznawać kompetencje w tym zakresie innym organom administracji publicznej. W obecnym stanie prawnym jest to stosunkowo często stosowana praktyka – ustawy regulujące szczegółowo poszczególne sfery działalności koncesjonowanej przyznają kompetencje w tym zakresie zarówno organom administracji rządowej (centralnym<sup>110</sup> i terenowym), jak i organom jednostek samorządu terytorialnego (zob. tabela 1)<sup>111</sup>. W niektórych źródłach kwestionuje się sens statuującego tę regułę art. 47 ust. 1 u.s.d.g., gdyż – jak wskazuje K. Kohutek – „trudno (...) przyjmować istnienie tu takowej zasady, jeśli – w obecnym stanie prawnym – połowa przypadków stanowi od niej wyjątek”<sup>112</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że organy koncesyjne posiadają szczególne uprawnienia – nie tylko wydają decyzję w sprawie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany i cofnięcia koncesji lub ograniczenia jej zakresu, ale także dysponują w tej sferze określonym zakresem uznania administracyjnego, posiadają uprawnienia kontrolne wobec przedsiębiorcy oraz mają kompetencję do określenia w koncesji (w granicach przepisów odrębnych ustaw) szczególnych, indywidualnych, nieokreślonych ściśle przez przepisy prawa warunków wykonywania działalności koncesjonowanej. Informacja o dodatkowych wymogach jest przekazywana przedsiębiorcy niezwłocznie po wszczęciu postępowania w sprawie udzielenia koncesji. Warto podkreślić, że niespełnienie warunków wskazanych przez organ stanowi przesłankę odmowy wydania koncesji lub ograniczenia jej zakresu w stosunku do wniosku. Szczególna pozycja organów koncesyjnych uzasadniana jest koniecznością zapewnienia zabezpieczenia prawnie chronionych dóbr i wartości – udzielanie koncesji jest ściśle związane z zadaniami państwa w określonej sferze gospodarczej oraz ze szczególnymi wymogami obowiązującymi przy

---

110 C. Kosikowski zwraca uwagę, że centralizacja koncesjonowania jest koniecznością w sytuacjach, gdy ilość udzielanych koncesji jest mocno ograniczona, tzn. gdy koncesjonowanie polega na wyborze jednego lub kilku koncesjonariuszy. Jednocześnie autor zwraca uwagę, że dotyczy to wybranych dziedzin objętych koncesjonowaniem. Więcej C. Kosikowski, *Koncesje w prawie...*, s. 37.

111 W literaturze wskazuje się, że przyjęcie przez ustawodawcę takiego rozwiązania nie jest uzasadnione – ze względu na szczególną pozycję organów koncesyjnych powinny do tej grupy należeć naczelné organy administracji państwowej. Por. M. Waligórski, *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009, s. 47–48.

112 Por. K. Kohutek, w: M. Brożyna i in., *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2005, komentarz do art. 47, teza 1.

wykonywaniu działalności koncesjonowanej w zakresie bezpieczeństwa państwa i obywateli<sup>113</sup>.

Poza organami koncesyjnymi, w procedurze udzielania koncesji mogą brać udział również inne podmioty wskazane w ustawach szczególnych. Uczestniczą one w procesie koncesjonowania na zasadzie współdziałania – pełnią rolę pomocniczą, najczęściej opiniując lub uzgadniając z organem koncesyjnym przyznanie uprawnień poszczególnym przedsiębiorcom, np.:

1. minister właściwy do spraw wewnętrznych przed udzieleniem koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym jest obowiązany zasięgnąć opinii ministra właściwego do spraw gospodarki, Szefa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szefa Służby Kontrwywiadu Wojskowego i właściwego komendanta wojewódzkiego Policji;
2. udzielenie przez ministra właściwego do spraw środowiska koncesji na podziemne składowanie dwutlenku węgla wymaga uzyskania opinii Komisji Europejskiej;
3. udzielenie przez ministra właściwego do spraw środowiska koncesji na wydobywanie węgla kamiennego ze złóż wymaga uzgodnienia z ministrem właściwym do spraw gospodarki złożami kopalni;
4. w sprawach o udzielenie koncesji przez Prezesa Urzędu Regulacji Energetyki na wytwarzanie paliw ciekłych, magazynowanie paliw ciekłych lub obrót nimi z zagranicą niezbędne jest zasięgnięcie opinii Prezesa Agencji Rezerw Materiałowych oraz właściwego naczelnika urzędu celnego.

Choć włączanie do toku koncesjonowania podmiotów innych niż organ koncesyjny może wydłużyć czas postępowania, to ze względów merytorycznych jest to bardzo istotne, szczególnie w przypadku, odmowy udzielenia koncesji, jej cofnięcia lub ograniczenia<sup>114</sup>.

### 3.5. Postępowanie koncesyjne

Postępowanie koncesyjne oznacza procedurę udzielenia, odmowy udzielenia, cofnięcia lub ograniczenia zakresu koncesji, a także udzielenia bądź odmowy udzielenia promesy koncesji. Postępowanie koncesyjne jest postępowaniem administracyjnym. Jego tok wyznacza ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, przepisy ustaw normujących wykonywanie konkretnego rodzaju koncesjonowanej działalności, a w zakresie nieuregulowanym w powyższych aktach

113 Por. J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 28; M. Waligórski, *Koncesje na działalność...*, s. 47–48.

114 Por. C. Kosikowski, *Koncesje w prawie...*, s. 40.

prawnych – przepisy kodeksu postępowania administracyjnego<sup>115</sup>. W zależności od rodzaju organu koncesyjnego może być postępowaniem dwuinstancyjnym lub jednoinstancyjnym, co jest wyjątkiem od wyrażonej w art. 15 k.p.a. zasady dwuinstancyjności.

Klasyczne postępowanie koncesyjne, tzn. postępowanie prowadzone przez naczelne lub centralne organy administracji<sup>116</sup>, jest postępowaniem jednoinstancyjnym – stronie nie przysługuje wówczas prawo odwołania od decyzji organu koncesyjnego, natomiast może ona się zwrócić do niego z wnioskiem o ponowne rozpatrzenie sprawy. Wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, inaczej niż odwołanie, nie powoduje skutku dewolutywnego, tj. nie przenosi kompetencji do rozpoznania i rozstrzygnięcia sprawy na organ wyższego stopnia<sup>117</sup>. Organem właściwym do rozpoznania wniosku jest ten sam organ, który wydał decyzję, a więc organ koncesyjny.

W sytuacjach wyjątkowych, gdy ustawodawca przyznaje kompetencje do prowadzenia postępowania i wydania decyzji w sprawie udzielenia koncesji podmiotom innym niż naczelne lub centralne organy administracji, postępowanie jest dwuinstancyjne, a stronie służy odwołanie od decyzji. Odwołanie jest co do zasady rozpatrywane przez organ wyższego stopnia. Taka sytuacja może mieć miejsce m.in. w przypadku niektórych koncesji na wydobywanie kopalin ze złóż, które są wydawane przez marszałka województwa<sup>118</sup>. Przedsiębiorca niezadowolony z wydanej przez marszałka województwa decyzji może wnieść odwołanie do organu wyższego stopnia, którym w tym przypadku jest minister właściwy do spraw środowiska<sup>119</sup>.

Postępowanie koncesyjne jest wszczynane na wniosek zainteresowanego podmiotu<sup>120</sup>. Podstawowe (minimalne) wymogi formalne dotyczące treści wniosku określa art. 49 ust. 1 u.s.d.g., natomiast dodatkowe wymagania co do wniosku i koniecznych do przedłożenia dokumentów mogą określać ustawy szczegółowo normujące wykonywanie działalności koncesjonowanej<sup>121</sup>. Podczas postępowania organ konce-

---

115 Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.). Zob. T. Kocowski, *Przedsiębiorcy...*, s. 177.

116 Katalog pomiotów określony został w art. 5 § 2 pkt 4 k.p.a.

117 Por. m.in. A. Wiktorowska, *Kontrola prawidłowości decyzji i postanowień w administracyjnym toku instancji*, w: M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 179, 185–186.

118 Art. 22 ust. 4 ustawy z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1131).

119 Art. 157 pr. geol.

120 Warto przy tym zaznaczyć, że organ nie może odmówić wszczęcia postępowania na wniosek strony, nawet jeśli żądanie przedsiębiorcy jest bezzasadne z przyczyn formalnych lub merytorycznych. Por. K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki...*, s. 416.

121 Dodatkowe wymogi co do treści wniosku określa np. art. 24–27a pr. geol. oraz art. 35 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.).

syjny w razie potrzeby wzywa wnioskodawcę do uzupełnienia brakującej dokumentacji pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpatrzenia. Jest on również uprawniony do sprawdzenia faktów podanych we wniosku o udzielenie koncesji w celu stwierdzenia, czy przedsiębiorca spełnia warunki wykonywania działalności objętej koncesją oraz czy daje rękojmię prawidłowego jej wykonywania<sup>122</sup>.

Niezależnie od powyższych regulacji ustawodawca wprowadza szczególny rodzaj postępowania w sprawie udzielenia koncesji, który ma zastosowanie w przypadku, gdy liczba udzielanych koncesji jest ograniczona<sup>123</sup>. Organ koncesyjny jest wówczas zobowiązany do ogłoszenia tego faktu w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. Ogłoszenie powinno zawierać dane określone w art. 51 ust. 2 u.s.d.g. i ma na celu ułatwienie przedsiębiorcom oceny możliwości uzyskania przez nich koncesji, a co za tym idzie – przyczynić się do zapewnienia szybkości postępowania<sup>124</sup>. W przypadku gdy organ koncesyjny przewiduje udzielenie ograniczonej liczby koncesji, wyłączona jest możliwość ubiegania się o promesę wydania koncesji.

Jeżeli liczba podmiotów wnioskujących o udzielenie koncesji (przy tym spełniających warunki prowadzenia działalności koncesjonowanej i dających rękojmię jej prawidłowego wykonywania) jest mniejsza niż liczba koncesji możliwych do udzielenia, organ wydaje stosowne decyzje przedsiębiorcom. Jeśli natomiast liczba takich przedsiębiorców jest większa niż liczba koncesji przewidzianych do udzielenia, organ koncesyjny zarządza przetarg, którego przedmiotem jest udzielenie koncesji.

O konieczności przeprowadzenia przetargu organ koncesyjny ma obowiązek zawiadomić przedsiębiorców, zamieszczając stosowne ogłoszenie w Dzienniku Urzędowym RP „Monitor Polski”. W ogłoszeniu określa minimalną opłatę, za którą może być udzielona koncesja, miejsce i termin składania ofert, szczegółowe warunki, jakie powinna ona spełniać, wysokość, formę i termin wnieśienia wadium<sup>125</sup> oraz termin rozstrzygnięcia przetargu. W wyznaczonym terminie, miejscu i formie podmioty ubiegające się o uzyskanie koncesji składają sporządzone w języku polskim oferty zawierające dane przedsiębiorcy<sup>126</sup> oraz de-

122 Ustawowe pojęcie rękojmi jest pojęciem niedookreślonym. Zdaniem NSA organ koncesyjny nie może odmówić udzielenia koncesji, jeżeli ustalenie o niedawaniu przez przedsiębiorcę wskazanej rękojmi nie doprowadzi do sytuacji, w której przedsiębiorca nie spełnia warunków wykonywania działalności koncesjonowanej. Por. wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., II GSK 336/09, LEX nr 596766.

123 Taka sytuacja dotyczy zwłaszcza koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, gdzie warunki techniczne ograniczają liczbę możliwych do udzielenia koncesji.

124 Por. C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 63.

125 Wadium, zgodnie z art. 704 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.), to określona suma, którą uczestnik ma obowiązek wpłacić organizatorowi albo której zapłatę ma obowiązek zabezpieczyć, co stanowi przesłankę uczestniczenia w aukcji albo przetargu.

126 Konieczne do wskazania w ofercie dane określa art. 53 ust. 5 pkt 1 u.s.d.g.

klarowaną wysokość opłaty za udzielenie koncesji. Złożone oferty nie podlegają wycofaniu<sup>127</sup>. Do przetargu powinny zostać dopuszczone wyłącznie te podmioty, które spełniają przesłanki warunkujące udzielenie koncesji (dotyczy to zarówno warunków ustawowych, jak i ustalonych przez organ koncesyjny) i dają rękojmię prawidłowego wykonywania działalności koncesjonowanej. Przetarg przeprowadza organ koncesyjny, dokonując wyboru ofert w liczbie zgodnej z liczbą koncesji. Kieruje się przy tym wysokością zadeklarowanych opłat za udzielenie koncesji. W razie niemożności wyboru odpowiedniej liczby ofert na skutek zadeklarowania przez przedsiębiorców takich samych opłat koncesyjnych, organ wzywa podmioty ubiegające się o koncesję do ponownego określenia ich wysokości. Następnie wybiera oferty podmiotów, które wskazały najwyższe kwoty. Niezwłocznie po rozstrzygnięciu organ koncesyjny przekazuje przedsiębiorcom biorącym udział w przetargu pisemną informację o jego wyniku przetargu.

Postępowanie przetargowe w sprawie udzielenia koncesji nie prowadzi do zawarcia umowy między przedsiębiorcą a organem koncesyjnym – organ koncesyjny udziela koncesji w drodze decyzji administracyjnej podmiotom, których oferty zostały wybrane w wyniku postępowania. Na gruncie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej pojęcie przetargu ma więc zupełnie różne znaczenie niż w obrocie cywilnoprawnym – przetarg na koncesję należy rozumieć jako formę postępowania administracyjnego służącą ustaleniu i wybraniu najkorzystniejszych finansowo (dla państwa) ofert wykonywania działalności koncesjonowanej<sup>128</sup>.

Przetargowy tryb udzielania koncesji spotkał się w doktrynie z krytyką, jako forma źle pojętego fiskalizmu państwa<sup>129</sup>. Przedsiębiorca, określając wysokość opłaty koncesyjnej, oferuje zapłatę kwoty większej niż ustalona w ustawie opłata skarbową za udzielenie koncesji. Tymczasem opłaty publiczne nie powinny być przedmiotem negocjacji czy przetargu – określenie ciężarów i świadczeń publicznych mieści się w sferze władczego działania państwa<sup>130</sup>.

---

127 W literaturze rozwiązanie to jest oceniane krytycznie – wskazuje się, że wprowadzony zakaz nie ma uzasadnienia, a przedsiębiorca powinien mieć możliwość wycofania oferty w sytuacji, gdy np. nie jest w stanie wpłacić wadium czy z ważnej przyczyny rezygnuje z wnioskowania o udzielenie koncesji. Przy tym podkreśla się, że ustawodawca, wprowadzając zakaz, powinien zastrzec stosowny termin. Por. M. Waligórski, *Koncesje na działalność...*, s. 51.

128 Tenże, *Koncesje, zezwolenia...*, s. 63.

129 Na marginesie warto zaznaczyć, że instytucja przetargu koncesyjnego została wprowadzona przepisami u.s.d.g. W poprzednim stanie prawnym w sytuacji ograniczonej liczby możliwych do udzielenia koncesji organ w ramach jednego postępowania koncesyjnego przeprowadzał rozprawę administracyjną. Rozwiązanie to było oceniane pozytywnie ze względu na możliwość wzajemnego prezentowania swych racji przez wnioskodawców przed organem koncesyjnym w toku rozprawy (możliwość wykazania nie tylko swoich walorów, lecz także wad innych wnioskodawców). C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 267–268; K. Kohutek, w: M. Brożyna i in., *Swoboda działalności gospodarczej...*, komentarz do art. 52, teza 1.

130 Por. m.in. M. Waligórski, *Koncesje na działalność...*, s. 53; C. Kosikowski, *Nowe regulacje prawne*

### 3.6. Promesa koncesji

Przedsiębiorca zamierzający ubiegać się o uzyskanie koncesji może wcześniej wnioskować o udzielenie mu promesy, tzn. przyrzeczenia wydania koncesji. Promesa jest rodzajem przyrzeczenia publicznego, szczególnego oświadczenia organu administracji, przez które zobowiązuje się on do pewnego działania, np. wydania decyzji w przedmiocie udzielenia koncesji. Przy tym w promesie uzależnia się udzielenie koncesji od spełnienia przez przedsiębiorcę warunków wykonywania działalności gospodarczej.

Promesa jest wydawana w postępowaniu koncesyjnym, które jest wszczynane na wniosek<sup>131</sup> przedsiębiorcy zainteresowanego uzyskaniem przyrzeczenia. Warto przy tym podkreślić, że instytucja promesy nie ma zastosowania w przypadkach, gdy organ koncesyjny przewiduje udzielenie ograniczonej liczby koncesji.

Promesa wiąże organ koncesyjny przez okres ważności, który jest przez niego określany uznaniowo, z tym że nie może on być krótszy niż 6 miesięcy. Oznacza to, że w okresie obowiązywania promesy organ nie może odmówić udzielenia koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej określonej w promesie, jeżeli<sup>132</sup>:

1. nie uległy zmianie dane zawarte we wniosku o udzielenie promesy;
2. wnioskodawca spełnił wszystkie warunki określone w promesie;
3. przedsiębiorca spełnił warunki wykonywania działalności koncesjonowanej określone w ustawach lub przez organ koncesyjny;
4. udzielenie promesy jest możliwe ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli.

Instytucja promesy łagodzi skutki luzu w ocenie stanu faktycznego, który przysługuje organowi koncesyjnemu – po otrzymaniu promesy przedsiębiorca ma znaczną pewność, że uzyska również koncesję<sup>133</sup>. W praktyce uzyskanie promesy pozwala więc ograniczyć niepewność i uchronić interesy ekonomiczne przedsiębiorcy, który może dokonać stosownych przygotowań do wykonywania działalności koncesjonowanej bez narażania się na ryzyko strat finansowych, które wystąpiłyby w przypadku odmowy udzielenia koncesji. Po upływie okresu ważności promesa nie wywołuje skutków prawnych<sup>134</sup>.

---

*w zakresie swobody działalności gospodarczej*, PiP 2004, z. 11, s. 12.

131 Wniosek o wydanie promesy ma być tożsamy z wnioskiem o udzielenie koncesji, z zastrzeżeniem, że wnioskujący musi uprawdopodobnić, że spełnia wymogi prawne, organizacyjne, techniczne i finansowe konieczne dla wykonywania działalności koncesjonowanej. Por. M. Waligórski, *Koncesje na działalność...*, s. 58.

132 Art. 60 ust. 4 u.s.d.g.

133 Por. J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 30; C. Kosikowski, *Koncesje w prawie...*, s. 45.

134 Por. J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 30.

### 3.7. Cofnięcie, zakresu, odmowa udzielenia koncesji

Cofnięcie koncesji, jak również zmiana jej zakresu odbywają się w wyniku przeprowadzenia postępowania koncesyjnego. Ustawodawca wprowadza przy tym zróżnicowane przesłanki zastosowania tych instrumentów.

Cofnięcie koncesji powoduje, że koncesjonariusz zostaje pozbawiony prawa do legalnego wykonywania działalności objętej koncesją. Jednocześnie wydanie decyzji w przedmiocie cofnięcia koncesji nie pozbawia przedsiębiorcy prawa kontynuowania innej działalności gospodarczej. Przedsiębiorca, któremu cofnięto koncesję, może także ubiegać się o jej ponowne udzielenie koncesji (np. po usunięciu uchybień, z powodu których nastąpiło cofnięcie koncesji), przy czym przepisy u.s.d.g. przewidują w niektórych przypadkach okres karencji (zob. dalej).

Organ koncesyjny cofa koncesję w przypadku, gdy<sup>135</sup>:

1. wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją;
2. przedsiębiorca nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją, mimo wezwania organu koncesyjnego, lub trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją.

Wystąpienie powyższych przesłanek cofnięcia koncesji zobowiązuje organ koncesyjny do wydania decyzji o cofnięciu udzielonej koncesji. Jak wynika z powyższego wyliczenia, obligatoryjne cofnięcie koncesji pozbawia koncesji tych przedsiębiorców, którzy nie mogą prowadzić działalności gospodarczej lub jej nie prowadzą. Warto przy tym wskazać, że podmioty, którym cofnięto koncesję w powyższych przypadkach, mogą wystąpić z wnioskiem o ponowne jej udzielenie w takim samym zakresie, nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o cofnięciu koncesji<sup>136</sup>.

Poza powyższymi przesłankami organ koncesyjny cofa koncesję albo zmienia jej zakres, w przypadku gdy przedsiębiorca<sup>137</sup>:

1. rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone przepisami prawa;
2. w wyznaczonym terminie nie usunął stanu faktycznego lub prawnego niezgodnego z warunkami określonymi w koncesji lub z przepisami regulującymi działalność gospodarczą objętą koncesją.

W takich sytuacjach decyzja o cofnięciu koncesji lub zmianie jej zakresu

---

135 Art. 58 ust. 1 u.s.d.g.

136 Wskazuje się, że ograniczenie to należy łączyć z ubieganiem się o koncesję na prowadzenie działalności w takim samym zakresie, czyli na działalność przedmiotową tożsamą z działalnością wykonywaną na podstawie cofniętej decyzji koncesyjnej. Por. A. Powałowksi, w: A. Powałowksi (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, ABC 2007, komentarz do art. 61, teza 2.

137 Art. 58 ust. 2 u.s.d.g.

(np. terytorialnym czy ilościowym) ma charakter sankcji administracyjnej – jest ona stosowana w każdym przypadku naruszenia warunków wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej<sup>138</sup>. Warto zwrócić uwagę, że w wybór sankcji został pozostawiony organowi koncesyjnemu. Wydaje się przy tym, że powinien on być zdeterminowany stopniem naruszenia warunków określonych w koncesji<sup>139</sup>. Przedsiębiorcy, którym cofnięto koncesję w wyniku zastosowania sankcji, mogą wystąpić z wnioskiem o ponowne jej udzielenie w takim samym zakresie, nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o cofnięciu koncesji.

Organ koncesyjny może także cofnąć koncesję albo zmienić jej zakres ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli, a także jeżeli wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy, na podstawie przepisów ustawy z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji<sup>140</sup> albo też w razie ogłoszenia upadłości przedsiębiorcy<sup>141</sup>. Należy podkreślić, że we wskazanych przypadkach podjęcie działania przez organ jest fakultatywne – organ koncesyjny „może cofnąć lub zmienić zakres koncesji,” nie ma natomiast takiego obowiązku. Ocena, czy istnieje konieczność cofnięcia koncesji, mieści się w sferze swobodnego uznania organu. Podobnie do organu koncesyjnego należy ocenić wystąpienia istnienia zagrożenia obronności lub bezpieczeństwa państwa lub bezpieczeństwa obywateli. Trzeba przy tym zaznaczyć, że ustawa nie przewiduje w powyższych przypadkach karencji na złożenie wniosku o udzielenie koncesji – przedsiębiorca może ubiegać się ponownie o jej udzielenie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia cofnięcia koncesji.

Odmowa udzielenia koncesji (podobnie ograniczenie jej zakres w stosunku do wniosku o udzielenie koncesji, odmowa zmiany koncesji) może nastąpić:

1. gdy przedsiębiorca nie spełnia warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją określonych w ustawie lub warunków wskazanych przez organ koncesyjny;
2. ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli;
3. jeżeli w wyniku przeprowadzonego przetargu, udzielono koncesji innemu przedsiębiorcy lub przedsiębiorcom;
4. w przypadku gdy wydano decyzję o stwierdzeniu niedopuszczalności wykonywania praw z udziałów albo akcji przedsiębiorcy, na podstawie prze-

138 Por. J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 30–31; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, 2007, s. 236.

139 M. Sieradzka, w: M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2013, komentarz do art. 58, teza 6.

140 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 980.

141 Art. 58 ust. 3 u.s.d.g.



- pisów ustawy o kontroli niektórych inwestycji, jeżeli jest to w interesie publicznym;
5. w przypadkach określonych w przepisach regulujących określony rodzaj działalności gospodarczej koncesjonowanej.

**Tabela 1. Zestawienie dziedzin koncesjonowanych**

Lp	Zakres działalności	Podstawa prawna	Organ koncesyjny	Okres ważności koncesji
1.	poszukiwanie, rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz kopalin stałych objętych własnością górnictw, poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywanie kopalin ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze	minister właściwy do spraw środowiska / starosta / marszałek województwa (art. 22)	3–50 lat (art. 21 ust. 4)
	podziemne składowanie dwutlenku węgla	ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze	minister właściwy do spraw środowiska (art. 22 ust. 1 pkt 6)	okres uwzględniający obowiązek prowadzenia po zamknięciu podziemnego składowiska dwutlenku węgla monitoringu kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla przez okres nie krótszy niż 20 lat (art. 21 ust. 4a)
2.	wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym	ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym <sup>142</sup>	minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 7 ust. 1)	5–50 lat (art. 14 ust. 3)
3.	wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucja i obrót paliwami i energią	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (art. 23 ust. 2)	10–50 lat (chyba że przedsiębiorca wnioskuje o udzielenie koncesji na czas krótszy) (art. 36)
4.	przesyłanie dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania	ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki (art. 23 ust. 2)	10–50 lat (chyba że przedsiębiorca wnioskuje o udzielenie koncesji na czas krótszy) (art. 36)

## Rozdział 4. Regulowana działalność gospodarcza

5.	ochrona osób i mienia	ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia <sup>143</sup>	minister właściwy do spraw wewnętrznych (art. 16 ust. 1)	czas nieokreślony, chyba że koncesja stanowi inaczej
6.	rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych (z wyłączeniem programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym, które nie są rozprawdane naziemnie, satelitarne lub w sieciach kablowych)	ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji <sup>144</sup>	Przewodniczący Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (podejmuje decyzję w sprawie koncesji na podstawie uchwały Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji) (Art. 33 ust. 2)	10 lat (art. 36 ust. 3)
7.	przewozy lotnicze	ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze <sup>145</sup>	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego (art. 164 ust. 1)	czas nieokreślony
8.	prowadzenie kasyna gry	ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych	minister właściwy do spraw finansów publicznych (art. 32 ust. 1)	6 lat (art. 49 ust. 1)

Źródło: opracowanie własne.

142 Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1017 ze zm.

143 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1432.

144 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 639 ze zm.

145 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 605 ze zm.



---

## Rozdział 4. Regulowana działalność gospodarcza

### 4.1. Pojęcie i istota działalności regulowanej

Działalność regulowana to działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków określonych przepisami prawa. W literaturze wskazuje się, że podstawy prawne prowadzenia działalności gospodarczej można podzielić na „część ogólną” obejmującą art. 64–73 u.s.d.g. oraz „część szczególną” regulowaną przez przepisy ustaw szczególnych<sup>146</sup>. Konstrukcja działalności regulowanej wymaga określenia w ustawie szczególnej warunków prowadzenia działalności, a następnie uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej. Warunki prowadzenia działalności regulowanej stają się obowiązkami przedsiębiorcy. Wprowadzenie działalności regulowanej nie oznacza złagodzenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej, co pozostaje przedmiotem ustaw szczególnych, a jedynie wprowadza prostszą procedurę uzyskania uprawnień do jej wykonywania<sup>147</sup>.

Na podstawie analizy poszczególnych ustaw wprowadzających działalność regulowaną można wskazać, że najczęściej występującymi warunkami wykonywania działalności gospodarczej są:

1. obowiązek prowadzenie działalności w określone formie organizacyjno-prawnej;
2. posiadanie określonych kwalifikacji lub uprawnień zawodowych albo zatrudnienie posiadających takie kwalifikacje lub uprawnienia zawodowe;
3. niekaralność przedsiębiorcy, w tym niekaralność za konkretne typy przestępstw (np. przestępstwa w celu osiągnięcia korzyści majątkowych albo przestępstwa przeciwko wiarygodności dokumentów);
4. posiadanie odpowiednich środków majątkowych, zabezpieczenie środków klientów poprzez przyjmowanie ich na rachunki powiernicze oraz zabezpieczenie roszczeń osób trzecich w postaci ubezpieczenia, gwarancji ubezpieczeniowej lub gwarancji bankowej;
5. posiadanie odpowiedniej bazy materiałowej, w tym posiadanie tytułu prawnego do lokalu lub obiektu oraz posiadania wyposażenia spełniającego określone kryteria;
6. opracowanie programu działania i regulaminu usług, opracowanie i wdrożenie wewnętrznego systemu oceny jakości lub kontroli, podpisanie określonej dokumentacji lub zawarcie określonych umów<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> K. Kiczka, *Formy prawne działania administracji gospodarczej*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013, s. 496

<sup>147</sup> Tamże, s. 497.

<sup>148</sup> A. Powołowski, *Regulowana działalność gospodarcza*, *Studia Prawnicze* 2005, nr 3, s. 128.

Warto zwrócić uwagę, że w większości przypadków wprowadzenie działalności regulowanej oznaczało wyłącznie zmianę formy reglamentacji, a warunki (kryteria) prowadzenia działalności gospodarczej nie zostały zmienione lub zmiany były w praktyce niezauważalne dla przedsiębiorcy. W literaturze wskazano również, że w pozostałych przypadkach zmianie formy reglamentacji towarzyszyło poszerzenie szczególnych warunków wykonywania działalności gospodarczej, a tym samym zwiększenie katalogu obowiązków przedsiębiorcy<sup>149</sup>.

Istotną cechą działalności regulowanej jako formy reglamentacji jest brak weryfikacji spełnienia przez przedsiębiorcę szczegółowych warunków wymaganych przez przepisy szczególne na gruncie ogólnego postępowania administracyjnego, a jedynie kontrola zgodności z prawdą oświadczenia składanego przez przedsiębiorcę przez organ prowadzący rejestr<sup>150</sup>. Należy więc podkreślić, że w przeciwieństwie do zezwoleń działalność regulowana właściwie nie zawiera mechanizmu kontroli prewencyjnej (*ex ante*), a jedynie podlega kontroli weryfikacyjnej (*ex post*), sprawowanej na etapie prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Ponadto przepisy szczególne mogą przewidywać, że kontroli prewencyjnej na etapie wpisu do rejestru działalności regulowanej podlega jedynie część warunków prowadzenia działalności regulowanej, podczas gdy część warunków może być realizowana wyłącznie w warunkach kontroli weryfikacyjnej.

W literaturze zwrócono uwagę, że za złożenie nieprawdziwego oświadczenia o spełnieniu warunków do podejmowania i wykonywania działalności regulowanej przedsiębiorca co do zasady nie ponosi odpowiedzialności karnej, chyba że przepisy szczególne przewidują, że złożenie oświadczenia następuje pod rygorem odpowiedzialności karnej na podstawie art. 233 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny<sup>151</sup>.

## 4.2. Geneza działalności regulowanej

Działalność regulowana pojawiła się w polskim systemie prawnym wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej, choć sama koncepcja zastąpienia zezwolenia obowiązkiem uzyskania wpisu do określonego rejestru pojawiła się wcześniej<sup>152</sup>. Zgodnie z uzasadnie-

149 M. Etel, *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 2007, z. 2, s. 49–50. Autor wręcz wskazuje, że „nie sposób wskazać działalności, w przypadku której obciążenia przedsiębiorcy zostałyby zmniejszone na skutek wprowadzenia kategorii działalności regulowanej”.

150 K. Jaroszyński, *Funkcje...*, s. 183.

151 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm. Zob. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 302, przykładem takiego przepisu jest art. 10 ust. 5 ustawy z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 243).

152 Zob. art. 19–20 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1384 ze zm.).

niem projektu ustawy jednym z podstawowych celów i założeń nowej regulacji było „poszerzenie zakresu wolności gospodarczej, zwłaszcza przez zastąpienie zdecydowanej większości zezwoleń wpisem do działalności regulowanej”<sup>153</sup>. Wprowadzenie nowej, bardziej elastycznej i przewidywalnej dla przedsiębiorcy formy reglamentacji działalności gospodarczej stanowiło odpowiedź na wyraźną tendencję legislacyjną do zwiększania obszarów działalności gospodarczej wymagających uzyskania zezwolenia lub innego aktu administracyjnego<sup>154</sup>, a także było postulowane w literaturze<sup>155</sup>. Tendencja ta nie była zgodna z polityką Unii Europejskiej, która od końca lat 90. postulowała liberalizację ograniczeń wolności gospodarczej. Dodatkowo zwrócono uwagę, że część zezwoleń jest uzależniona od przedstawienia obszernych informacji i wielkiej liczby dokumentów, które następnie nie są kontrolowane przez organ wydający zezwolenie, a także na nadmierne wykorzystywanie przez ustawodawcę klauzul generalnych oraz posługiwanie się przez organy wydające zezwolenia uznaniem administracyjnym<sup>156</sup>.

Z perspektywy przedsiębiorcy wprowadzenie działalności regulowanej oznacza przede wszystkim skrócenie i uproszczenie procedur związanych z podjęciem działalności gospodarczej, a także zmniejszenie kosztów ponoszonych przez przedsiębiorcę. Dodatkowo, jeżeli przedsiębiorca spełnił szczególne warunki podjęcia działalności gospodarczej, odpada element ryzyka odmiennej oceny tego stanu przez organ administracyjny i negatywnego zakończenia postępowania o wpis do rejestru działalności regulowanej<sup>157</sup>. Z perspektywy konsumentów obowiązków spełnienia określonych warunków wykonywania działalności gospodarczej może skutkować wzrostem cen usług i produktów dostarczanych w ramach wykonywania działalności regulowanej. Z drugiej strony mechanizm wpisu do rejestru zmniejsza problem asymetrii informacji, gdyż konsument otrzymuje większą ilość informacji pozwalającą mu ocenić jakość nabywanego dobra. Z kolei z perspektywy państwa działalność regulowana może być traktowana jako „tańsza alternatywa” dla koncesji i zezwoleń, gdyż poza ograniczaniem liczby przedsiębiorców wykonujących określoną działalność gospodarczą ma podobną skuteczność regulacyjną, ale ma niższe koszty administracyjne i dodatkowo w mniejszym stopniu ogranicza konkurencję i pozwala wyeliminować problem pogoni za rentą<sup>158</sup>.

153 Uzasadnienie projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, Sejm RP IV kadencji, druk nr 2118, s. 40.

154 Tamże, s. 46.

155 C. Kosikowski, *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce*, w: I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001, s. 369.

156 Uzasadnienie projektu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, s. 47–48.

157 Zob. J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 231.

158 Tamże, s. 238.

### 4.3. Zakres przedmiotowy działalności regulowanej

Katalog działalności gospodarczej wymagającej uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej ma charakter otwarty i może podlegać zmianom. Analiza zmian w ustawodawstwie w ostatnich latach pokazuje tendencję wpisującą się w politykę deregulacyjną. Ustawodawca z jednej strony poszerza zakresu działalności regulowanej, najczęściej zastępując tą formą reglamentacji zezwolenia; z drugiej strony wyłącza działalność z działalności regulowanej, w ogóle rezygnując z reglamentacji i wprowadzając niewładcze formy oddziaływania<sup>159</sup>. Charakteryzując obszary działalności gospodarczej uznane przez ustawodawcę za działalność regulowaną należy zauważyć, że w większości przypadków są to obszary, w których podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej w przeszłości wymagało uzyskania zezwolenia. Wykaz działalności gospodarczej, która na gruncie obowiązującego stanu prawnego stanowi działalność regulowaną, prezentuje tabela 2.

---

<sup>159</sup> Przykładowo można wskazać działalność gospodarczą w zakresie organizowania wyścigów konnych. Pierwotnie, na podstawie art. 16 ustawy z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 642 ze zm.), prowadzenie takiej działalności wymagało zezwolenia, po wprowadzeniu u.s.d.g. zostało uznane za działalność regulowaną, a następnie w ramach reformy deregulacyjnej zostało poddane bardziej elastycznej formie rejestracji. Innym przykładem jest działalność w zakresie obrotu materiałem siewnym, która pierwotnie stanowiła działalność regulowaną, a obecnie wymaga wyłącznie zgłoszenia zamiaru prowadzenia obrotu materiałem siewnym.

**Tabela 2. Działalność regulowana**

<b>Podstawa prawna</b>	<b>Działalność gospodarcza</b>	<b>Organ rejestracyjny</b>
ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach <sup>160</sup>	przechowywanie dokumentacji osobowej i płacowej pracowników o czasowym okresie przechowywania	marszałek województwa
ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach <sup>161</sup>	odbieranie odpadów komunalnych od właścicieli nieruchomości	wójt (burmistrz, prezydent miasta)
ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty <sup>162</sup>	kształcenie podyplomowe lekarzy i lekarzy dentystów	okręgowa rada lekarska lub Naczelna Rada Lekarska
ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym <sup>163</sup>	produkcja tablic rejestracyjnych	marszałek województwa
	prowadzenie stacji kontroli pojazdów	starosta
ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych <sup>164</sup>	organizowanie imprez turystycznych oraz pośredniczenie na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych	marszałek województwa
ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych <sup>165</sup>	wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych	minister właściwy do spraw wewnętrznych
ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych <sup>166</sup>	wyrób, oczyszczanie, skażanie lub odwadnianie alkoholu etylowego; wytwarzanie wyrobów tytoniowych	minister właściwy do spraw rynków rolnych
ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. Prawo lotnicze	działalność szkoleniowa w zakresie prowadzenia szkolenia personelu lotniczego w celu uzyskania świadectwa kwalifikacji członka personelu lotniczego oraz wpisywanych do niego uprawnień	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego
ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe <sup>167</sup>	kupno i sprzedaż wartości dewizowych oraz pośrednictwo w ich kupnie i sprzedaży	Prezes NBP
ustawa z 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym <sup>168</sup>	prowadzenie ośrodka i egzaminowanie kandydatów na maszynistów kolejowych	Prezes Urzędu Transportu Kolejowego
ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin <sup>169</sup>	wprowadzanie do obrotu lub konfekcjonowanie środków ochrony roślin	wojewódzki inspektor ochrony roślin i nasiennictwa
ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt <sup>170</sup>	prowadzenie zakładu leczniczego dla zwierząt	okręgowa rada lekarsko-weterynaryjna



## Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej

ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy <sup>171</sup>	pośrednictwo pracy, doradztwo personalne, poradnictwo zawodowe	marszałek województwa
ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne	działalność komunikacyjna	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej
ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych <sup>172</sup>	wytwarzanie biokomponentów, a następnie ich sprzedaż lub zbycie w innej formie, lub przeznaczenie ich do wytworzenia przez wytwórcę paliw ciekłych lub biopaliw ciekłych	Prezes Agencji Rynku Rolnego
ustawa z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych <sup>173</sup>	wyrób lub rozlew napojów spirytusowych	minister właściwy do spraw rynku rolnego
ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami <sup>174</sup>	prowadzenie ośrodka szkolenia dla kierowców pojazdów	starosta
	prowadzenie pracowni psychologicznej wykonującej badania psychologiczne w zakresie psychologii transportu	marszałek województwa
	prowadzenie ośrodka doskonalenia techniki jazdy	wojewoda
ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 <sup>175</sup>	prowadzenie żłobka lub klubu dziecięcego	wójt (burmistrz, prezydent miasta)
ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina <sup>176</sup>	wyrób lub rozlew wyrobów winiarskich	minister właściwy do spraw rynku rolnego
ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej <sup>177</sup>	działalność lecznicza	wojewoda, okręgowa rada lekarska, okręgowa rada pielęgniarek i położnych
ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarki i położnej <sup>178</sup>	kształcenie podyplomowe pielęgniarek i położnych	okręgowa rada pielęgniarek i położnych
ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych <sup>179</sup>	działalność w zakresie usług płatniczych w charakterze biura usług płatniczych	Komisja Nadzoru Finansowego
ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych <sup>180</sup>	prowadzenie kursów ADR, kursu na eksperta ADN, eksperta ADN do spraw przewozu gazów, eksperta ADN do spraw przewozu chemikaliów oraz kursów dla doradców	marszałek województwa
ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe <sup>181</sup>	działalność pocztowa	Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej

ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii <sup>182</sup>	wytwarzanie energii elektrycznej z odnawialnych źródeł energii w małej instalacji	Prezes Urzędu Regulacji Energetyki
	wytwarzanie biogazu rolniczego w instalacjach odnawialnego źródła energii innych niż mikroinstalacja biogazu rolniczego oraz wytwarzanie energii elektrycznej z biogazu rolniczego w instalacjach innych niż mikroinstalacja działalność gospodarcza w zakresie biopłynów	Prezes Agencji Rynku Rolnego

Źródło: opracowanie własne.

#### 4.4. Wpis do rejestru działalności regulowanej

Procedura uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej wskazuje, że organ rejestrowy ma obowiązek 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 prowadzony. Przepisy szczególne mogą przewidywać, że do wniosku o wpis do rejestru przedsiębiorca musi również dołączyć

160 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1506.

161 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.

162 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 464 ze zm.

163 Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.

164 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 187 ze zm.

165 Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 273.

166 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 103.

167 Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 826 ze zm.

168 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1297 ze zm.

169 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 547 ze zm.

170 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1047 ze zm.

171 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 645 ze zm.

172 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 775 ze zm.

173 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 822.

174 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 627 ze zm.

175 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 157 ze zm.

176 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 859.

177 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 618 ze zm.

178 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1251 ze zm.

179 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1572.

180 Dz.U. Nr 227, poz. 1367 ze zm.

181 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1113 ze zm.

182 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 478 ze zm.

dokumenty potwierdzające spełnienie przez niego warunków wykonywania działalności regulowanej. Jeżeli wniosek nie spełnia warunków formalnych, wówczas stosownie do art. 64 § 2 k.p.a. organ powinien wezwać przedsiębiorcę do usunięcia braków w terminie 7 dni pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania.

Po dokonaniu wpisu organ rejestrowy z urzędu wydaje przedsiębiorcy zaświadczenie o dokonaniu wpisu, które stanowi potwierdzenie, że przedsiębiorca jest uprawniony do podjęcia i wykonywania działalności regulowanej. Artykuł 67 u.s.d.g. przewiduje, że w przypadku niedotrzymania przez organ rejestrowy terminu przedsiębiorca może rozpocząć działalność po upływie 14 dni od dnia wpływu wniosku do organy rejestrowego. C. Kosikowski słusznie zwraca uwagę, że nie rozwiązuje to problemu, gdyż w takiej sytuacji przedsiębiorca nie może uzyskać zaświadczenia o wpisie do rejestru i legitymować się nim wobec partnerów biznesowych i klientów<sup>183</sup>.

W orzecznictwie sądów administracyjnych wskazuje się, że wpis do rejestru jest jedynie czynnością materialno-techniczną i ma charakter wyłącznie deklaratoryjny<sup>184</sup>. Oznacza to, że uprawnienie do wykonywania działalności regulowanej nie wynika z faktu uzyskania wpisu do właściwego rejestru, ale powstaje z mocy samego prawa, po spełnieniu przez przedsiębiorcę warunków określonych w ustawie<sup>185</sup>. Niemniej to właśnie z chwilą wpisu do rejestru działalności regulowanej następuje legalizacja przedsiębiorcy w zakresie prowadzenia tego typu działalności gospodarczej<sup>186</sup>.

Odmowa wpisu do rejestru działalności regulowanej następuje w drodze decyzji administracyjnej, co oznacza konieczność przeprowadzenia postępowania administracyjnego, a także podlega kontroli instancyjnej (prawo wniesienia odwołania) oraz sądowej (prawo wniesienia skargi). Decyzja odmowna może zostać wydana w dwóch przypadkach:

1. jeżeli wobec przedsiębiorcy sąd wydał prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej wpisem;
2. jeżeli przedsiębiorcę wykreślono z rejestru tej działalności regulowanej na podstawie decyzji o zakazie wykonywania działalności regulowanej w okresie 3 lat poprzedzających złożenie wniosku.

W przypadku gdy decyzja o odmowie wpisu do rejestru stanie się ostateczna, przedsiębiorca nie może wykonywać działalności regulowanej. Przepisy karne mogą przewidywać, że przedsiębiorca wykonujący działalność regulowaną bez wymaganego wpisu do rejestru działalności regulowanej ponosi odpowiedzialność karną.

---

183 C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 349.

184 Zob. np. wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2009 r., I OSK 791/08, LEX nr 556143.

185 Por. M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, PUG 2004, nr 12, s. 2.

186 T. Kocowski, *Reglamentacja...*, s. 297.

Dokonanie wpisu do rejestru działalności regulowanej wiąże się z obowiązkiem zapłaty przez przedsiębiorcę opłaty skarbowej, której stawki są bardzo zróżnicowane i wynoszą w zależności od rodzaju działalności gospodarczej od 50 zł za wpis podmiotu wykonującego działalność na podstawie ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach, przez 616 zł jako stawkę podstawową obowiązującą w przypadku braku przepisów szczególnych, do 11 610 zł w przypadku działalności związanej z wyrobem alkoholu etylowego lub wytwarzaniem wyrobów tytoniowych<sup>187</sup>.

#### **4.5. Rejestr działalności regulowanej**

Działalność regulowana podlega wpisowi do rejestru działalności regulowanej prowadzonego na podstawie ustaw szczególnych. W zależności od rodzaju działalności gospodarczej rejestry te są prowadzone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), starostę, marszałka województwa, wojewodę, właściwego ministra (gospodarki, pracy i polityki społecznej, rolnictwa i rozwoju wsi, spraw wewnętrznych), centralny organ administracji rządowej (np. Komisję Nadzoru Finansowego, Prezesa Urzędu Komisji Elektronicznej, wojewódzkiego inspektora ochrony roślin i nasiennictwa), inny podmiot o charakterze publicznoprawnym (np. Narodowy Bank Polski, Prezes Agencji Rynku Rolnego), a także organy samorządu zawodowego (np. okręgowe izby pielęgniarzek i położnych, okręgowe rady lekarsko-weterynaryjne). W większości przypadków przepisy szczególne przewidują możliwość prowadzenia rejestrów w systemie informatycznym. Rejestry działalności regulowanej są jawne, a każdy zainteresowany dostępem do zawartych w nich informacji może żądać od organu rejestrowego wydania stosownego zaświadczenia.

Postępowania związane z wpisami do rejestrów działalności regulowanej mają charakter postępowań administracyjnych i są prowadzone w oparciu o art. 64 u.s.d.g., ustawy regulujące wykonywanie poszczególnych działalności regulowanych oraz kodeks postępowania administracyjnego.

Informacje o wpisie do rejestru działalności regulowanej, a także o zakazie wykonywania działalności określonej we wpisie oraz o wykreśleniu z rejestru są udostępniane w CEIDG, natomiast nie podlegają publikacji w KRS.

#### **4.6. Kontrola i wykreślenie z rejestru działalności regulowanej**

Kontrola administracyjna przedsiębiorców wykonujących działalność regulowaną ma przede wszystkim charakter weryfikacyjny, a konsekwencją takiego

---

<sup>187</sup> Zob. pkt 36 załącznika do ustawy z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 783 ze zm.).

rozwiązania jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku przechowywania wszelkich dokumentów potwierdzających spełnianie warunków do prowadzenia działalności regulowanej. W zakresie związanym z reglamentacją kontrolę sprawują przede wszystkim organy prowadzące rejestry działalności regulowanej. Ustawodawca przewidział sankcję w postaci decyzji zakazującej wykonywania działalności objętej wpisem w przypadku, gdy:

1. przedsiębiorca złożył oświadczenie o spełnieniu warunków prowadzenia działalności regulowanej niezgodne ze stanem faktycznym;
2. przedsiębiorca nie usunął naruszeń warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej w wyznaczonym przez organ terminie, a także gdy
3. organ stwierdzi rażące naruszenie warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej przez przedsiębiorcę.

Decyzja taka podlega natychmiastowemu wykonaniu, a jej skutkiem prawnym jest wykreślenie wpisu przedsiębiorcy z rejestru działalności regulowanej.

Sądy administracyjne wskazują, że art. 71 ust. 1 pkt 3 u.s.d.g. ma dla organu charakter wiążący, tzn. organ ma obowiązek wydać decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem, a jedyną kwestią, w której organ dokonuje oceny, jest stwierdzenie, czy naruszenie warunków miało charakter rażący<sup>188</sup>. Ponadto w orzecznictwie zwrócono również uwagę, że jeżeli wykreślenie z rejestru działalności regulowanej nastąpi na podstawie przepisu ustawy szczególnej, to rozstrzygnięcie organu będzie miało charakter decyzji administracyjnej i będzie podlegać kontroli sądowoadministracyjnej<sup>189</sup>.

---

188 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r., VI SA/Wa 1069/15, LEX nr 2030968.

189 Zob. wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2013 r., IV SA/Wa 282/13, LEX nr 1609404.

---

## Rozdział 5. Zezwolenia

### 5.1. Wprowadzenie

Jedną z najczęściej stosowanych przez polskiego ustawodawcę form ograniczenia wolności gospodarczej jest zezwolenie. Wprawdzie, po wprowadzeniu do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej instytucji działalności regulowanej, zakres działalności gospodarczej objętej reglamentacją w formie zezwolenia uległ ograniczeniu, to zezwolenie nadal jest powszechnie wykorzystywane, a w literaturze charakteryzuje się je jako rozpowszechniony akt reglamentacji administracyjnej, stanowiący „zwykły” instrument, z którego może w tym zakresie skorzystać ustawodawca<sup>190</sup>.

W literaturze zwraca się uwagę, że pojęcie zezwolenia nie jest stosowane jednolicie, co powoduje swoisty chaos legislacyjny. Z jednej strony mamy sytuację, kiedy obok zezwolenia pojawiają się określenia, takie jak: licencja, zgoda, pozwolenie, upoważnienie, a z drugiej strony pojęcia zezwolenia używa się także w odniesieniu do sytuacji niezwiązanych z działalnością gospodarczą<sup>191</sup>. Powoduje to konieczność każdorazowego przeprowadzenia dokładnej analizy wskazującej, z jaką konstrukcją prawną mamy do czynienia, tj. czy będzie dawała możliwość prowadzenia działalności gospodarczej jako forma reglamentacji, czy będzie miała inne zadanie. W literaturze zwraca się również uwagę, że pojęcie zezwolenia jest używane w stosunku także do licencji oraz zgód – jako form reglamentacji działalności gospodarczej<sup>192</sup>. Ustawodawca posługuje się więc pewnym skrótem myślowym – używając jedynie pojęcia zezwolenia, ma jednak na myśli całą tę grupę – w takim też szerokim (zbiorczym) rozumieniu będzie występować w niniejszym opracowaniu termin „zezwolenie”. Z prawnego bowiem punktu widzenia zarówno zezwolenie, zgoda, jak i licencja mają te same cechy charakterystyczne, wywołują ten sam skutek prawny w zakresie reglamentacji działalności gospodarczej.

Pierworzór zezwolenia można odnaleźć w prawie francuskim, które przewidywało obowiązek uzyskania upoważnienia władzy publicznej do prowadzenia określonej działalności lub spełniania ustawowo określonych warunków niezbędnych do podjęcia i prowadzenia działalności danego rodzaju. Z kolei w nauce prawa niemieckiego teoretyczna konstrukcja zezwolenia została opracowana na koniec XIX w. przez O. Mayera i obejmowała dwa podstawowe elementy. Pierwszy

---

190 K. Jaroszyński, *Funkcje administracji gospodarczej...*, s. 198.

191 C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 134.

192 Zob. tamże; T. Kocowski, *Reglamentacja...*, czy liczne komentarze do art. 75 u.s.d.g. autorstwa K. Kohutka, E. Przeszło oraz M. Zdyba.

z nich to generalny zakaz prowadzenia pewnego rodzaju działalności gospodarczej, drugi natomiast to kompetencja organu administracji publicznej do jego uchylecia w konkretnych przypadkach i wobec indywidualnie określonego podmiotu, przy czym ustawowy zakaz powinien zostać wprowadzony z uwagi na potencjalne zagrożenie życia i zdrowia ludzi, bezpieczeństwa i porządku publicznego bądź innych dóbr chronionych<sup>193</sup>.

Prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie wymagającym zezwolenia, bez wniosku o jego wydanie i pozytywnego zakończenia postępowania w tym względzie, stanowi naruszenie prawa<sup>194</sup>. Za prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganego zezwolenia przepisy szczególne mogą przewidywać odpowiedzialność administracyjną, która może przewidywać sankcję w postaci obowiązku zapłaty kary pieniężnej<sup>195</sup>, ale także odpowiedzialność karną<sup>196</sup>.

Warto zauważyć, że ustawodawca, utrzymując zezwolenia jako jedną z form reglamentacji działalności gospodarczej, wykazuje się pewną niekonsekwencją. W tytule rozdziału 4 u.s.d.g. „Koncesje oraz regulowana działalność gospodarcza” nie ma bowiem słowa o zezwoleniach, podczas gdy w rozdziale tym są one charakteryzowane. Taka konstrukcja mogłaby sugerować, że zezwolenia nie są normą, ale wyjątkiem w ramach reglamentacji działalności gospodarczej. Doktryna jednak stoi na wyraźnym stanowisku, że nie powinno się w ten sposób interpretować takiej formy zapisu ustawy<sup>197</sup>. Taki wniosek można poprzeć chociażby tym, że obecnie mamy tylko 7 dziedzin działalności gospodarczej, które podlegają koncesjonowaniu, natomiast około 30 ustaw reguluje istnienie zezwoleń. Należy jednak zaznaczyć, że część ustaw przewiduje więcej niż jeden rodzaj zezwolenia, co w rzeczywistości powiększa tylko liczbę zezwoleń.

## 5.2. Konstrukcja prawna zezwolenia

Na gruncie nauki prawa administracyjnego zezwolenie na podjęcie działalności gospodarczej należy uznać za szczególny rodzaj pozwolenia administracyjnego. Istotą pozwolenia administracyjnego jest „wiążące ustalenie niezastnienia żadnej, dającej się oprzeć na obowiązującym prawie, wystarczającej przeszkody w podjęciu określonej działalności czy innego zachowania”<sup>198</sup>. Z kolei zezwolenie na podjęcie działalności gospodarczej polega na uchyleniu ogólnego obowiązują-

193 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 213.

194 Wyrok SA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2015 r., I ACa 420/15, LEX nr 2009621.

195 Zob. art. 130–131 ustawy z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.).

196 Zob. art. 43–47 u.w.t.

197 Zob. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, s. 362–363; M. Sieradzka, w: M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie...*, komentarz do art. 75.

198 D.R. Kijowski, *Pozwolenia...*, s. 301.

cego zakazu podjęcia i wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej wobec indywidualnie określonego przedsiębiorcy<sup>199</sup>, a więc „stanowi zakaz pewnego zachowania się o charakterze względnym (zakaz podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej), który na mocy określonego aktu administracyjnego (decyzji administracyjnej) może zostać uchylony w stosunku do zindywidualizowanego adresata”<sup>200</sup>.

Zezwolenie jest aktem administracyjnym mającym formę decyzji administracyjnej wydawanej w drodze postępowania administracyjnego zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego. W decyzji tej organ stwierdza, że dany przedsiębiorca może wykonywać daną działalność gospodarczą. Zezwolenie jako prawo podmiotowe jest ściśle związane z indywidualnym i konkretnym przedsiębiorcą<sup>201</sup>.

Taką też definicję zezwolenia podaje chociażby J. Gliniecka, która wskazuje, że z prawnego punktu widzenia instytucja zezwolenia to stosunek prawny pomiędzy organami państwowymi lub samorządowymi a podmiotami gospodarczymi, którego treścią jest przyznanie tym podmiotom uprawnienia do działalności gospodarczej w formie, kierunku i rozmiarach ustalonych w sposób możliwy do przyjęcia ze względu na interes publiczny<sup>202</sup>. Z kolei w orzecznictwie wskazuje się, że „licencja, zezwolenie, jest instytucją prawa administracyjnego a nie cywilnego, dlatego też do dysponowania nim jest władny wydający je organ administracji publicznej, a nie podmiot gospodarczy, który je uzyskał”<sup>203</sup>.

Kategoria zezwoleń nie jest jednorodna. Ze względu na przyjęte kryteria możemy dokonać jej podziału. Po pierwsze, w praktyce można wskazać dwa typy zezwoleń; te dotyczące podejmowania działalności gospodarczej oraz te obejmujące sprawy prowadzenia działalności gospodarczej. Pierwszy z nich ma nieco zbliżony charakter do decyzji koncesyjnych. Za ich wprowadzeniem przemawiają z reguły ważne interesy publiczne, potrzeba ochrony praw i wolności człowieka, ochrona środowiska i moralności publicznej<sup>204</sup>. Co ciekawe, niektóre z ustaw regulujących zezwolenia zawierają oba typy. Można wymienić tu przykładowo: ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi<sup>205</sup>, ustawę z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych<sup>206</sup>,

199 K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze...*, 2005, s. 204.

200 M. Sieradzka, w: M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie...*, komentarz do art. 75.

201 Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 listopada 2015 r., II SA/Po 683/15, LEX nr 1976962.

202 J. Gliniecka, *Instrumenty finansowego oddziaływania państwa na zagraniczne podmioty gospodarcze*, Gdańsk 1992, s. 39.

203 Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 2008 r., VI SA/Wa 1912/08, LEX nr 530041.

204 M. Sieradzka, w: M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie...*, komentarz do art. 75.

205 Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 94 ze zm.

206 Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1382 ze zm.



ustawę z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne<sup>207</sup> czy nieobowiązującą już ustawę z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych<sup>208</sup>. Jeśli chodzi o podobieństwa i różnice pomiędzy poszczególnymi formami reglamentacji występującymi w prawie polskim, to najtrafniejsze wydaje się dokonanie porównania pomiędzy koncesjami oraz zezwoleniami. Z tego względu, że obie te formy są wydawane w formie decyzji administracyjnych, a więc na podstawie procedury zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego. W doktrynie brak jest jednak jednolitego stanowiska co do istoty instytucji zezwolenia, co powoduje pewne trudności porównawcze pomiędzy tymi dwiema formami. Część doktryny stoi na stanowisku, że koncesje oraz zezwolenia w zasadzie nie różnią się w większym stopniu pomiędzy sobą, obie z nich są wszakże formami reglamentacji działalności gospodarczej. Jednak pozostała część osób zajmujących się tym zagadnieniem wskazuje na szereg różnic występujących pomiędzy tymi formami. Są to różnice polegające na tym, że:

1. zezwolenia nie obejmują swoim zasięgiem dziedzin działalności gospodarczej, które są objęte koncesjami;
2. zezwolenia są wydawane w wyniku sprawdzenia możliwości wykonywania działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę, który spełnia określone prawem warunki wykonywania tej działalności;
3. konieczność uzyskania zezwolenia, jako formy reglamentacji działalności gospodarczej, pojawia się w sytuacji, gdy dana działalność nie jest działalnością wolną, tj. niewymagającą sprawdzenia, czy przedsiębiorca spełnia dodatkowe warunki umożliwiające rozpoczęcie prowadzenia danej działalności;
4. warunki, o których mowa w powyższym punkcie, odnoszą się do ochrony życia i zdrowia ludzkiego, bezpieczeństwa i porządku publicznego, tajemnicy państwowej, zobowiązań międzynarodowych itp., jak i dotyczą specyfiki działalności objętej zezwoleniem;
5. obowiązek uzyskania zezwoleń na poszczególne rodzaje działalności gospodarczej jest regulowany przez odrębne ustawy, każdorazowo w nieco inny sposób, tak aby jak najlepiej stymulował dany rodzaj działalności gospodarczej;
6. zezwolenia są udzielane w trybie postępowania administracyjnego, regulowanego przede wszystkim przepisami k.p.a., ustawy szczególne tylko w niewielkim stopniu modyfikują tę procedurę;
7. niezależnie od przyjętej nazwy zezwolenia są decyzjami administracyjnymi i podlegają ochronie oraz wzruszeniu według zasad przyjętych w k.p.a.;

---

207 Tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.

208 Tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1232 ze zm.

8. zezwolenia są decyzjami związanymi, ich przeciwieństwo stanowią decyzje uznaniowe;
9. wydanie zezwolenia na wykonywanie poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej wiąże się w głównej mierze z wyrażeniem zgody na utworzenie w sensie prawnym pewnej organizacji, za pomocą której można prowadzić działalność objętą zezwoleniem (banku, zakładu ubezpieczeń itp.)<sup>209</sup>.

Zezwolenia, podobnie jak większość indywidualnych aktów administracyjnych, są wydawane na wniosek uprawnionego podmiotu, w tym przypadku przedsiębiorcy, chcącego prowadzić dany rodzaj działalności gospodarczej. Wnioskodawca powinien pamiętać o zachowaniu formy przewidzianej dla wniosku o zezwolenie na dany rodzaj działalności gospodarczej, który jest zawarty w poszczególnych ustawach oraz o załączeniu odpowiednich, przewidzianych prawem dokumentów stanowiących odpowiednie załączniki<sup>210</sup>.

### 5.3. Zakres przedmiotowy zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej

Warunek uzyskania zezwolenia na prowadzenie danej działalności gospodarczej może zostać ustanowiony jedynie w drodze ustawy. Nie można domniemywać konieczności uzyskania zezwolenia na drodze analogii<sup>211</sup>. Rodzaje działalności gospodarczej objętej zezwoleniem, a właściwie akty prawne rangi ustawy, w których taka działalność jest regulowana, wskazuje art. 75 u.s.d.g., np. ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi, ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych<sup>212</sup> czy ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe<sup>213</sup>. Obecnie funkcjonujące wyliczenie zawarte w art. 75 u.s.d.g. liczy około 30 rodzajów działalności gospodarczej wymagającej zezwolenia, należy jednak zauważyć, że lista ta podlegała wielu zmianom, polegającym zarówno na dodawaniu nowych rodzajów działalności gospodarczej, jak też ich usuwaniu z ustawowego wykazu. Zmiany wywoływały różne skutki, jeśli chodzi o reglamentację danej działalności gospodarczej. Przykładowo zgodnie z nieobowiązującą już ustawą z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach<sup>214</sup>, prowadzenie działalności gospodarczej polegającej na hodowli zwierząt laboratoryjnych lub dostar-

209 Zob. T. Kocowski, *Reglamentacja...*, s. 281–282; C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 134.

210 T. Kocowski, *Reglamentacja...*, s. 283.

211 C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 134.

212 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 282 ze zm.

213 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.

214 Dz.U. Nr 33, poz. 289 ze zm.

czaniu zwierząt doświadczalnych wymagało uzyskania zezwolenia powiatowego lekarza weterynarii (art. 13 tejże ustawy). Z kolei zastępująca ją ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych<sup>215</sup> wprowadza dość istotną zmianę, która łagodzi reżim reglamentacji działalności. Nowa ustawa stanowi bowiem, że prowadzenie działalności polegającej na hodowli, dostarczaniu zwierząt lub wykonywaniu procedur wymaga uzyskania wpisu do rejestru hodowców, dostawców i użytkowników (art. 26), a zatem jest to działalność regulowana.

Zasadnicza większość ustaw wymienionych w art. 75 przewiduje jako formę reglamentacji zezwolenie. Licencja wymagana jest na prowadzenie dwóch rodzajów działalności gospodarczej (ust. 3), natomiast zgoda zgodnie z ust. 4 dotyczy tylko jednego rodzaju takiej działalności.

#### **5.4. Promesa zezwolenia**

W przypadku zezwoleń, tak jak w odniesieniu do koncesji, pojawia się instytucja promesy. Przedsiębiorca, który zamierza podjąć działalność gospodarczą w dziedzinie podlegającej zezwoleniu, może ubiegać się o przyrzeczenie wydania zezwolenia, zwane promesą. W promesie można uzależnić udzielenie zezwolenia od spełnienia warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej zezwoleniem. Promesa jest udzielana każdorazowo na określony czas, tak żeby przedsiębiorca mógł zrealizować przewidziane w niej wymogi, ustawy określają okres ważności promesy, kiedy nie można odmówić udzielenia zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej określonej w promesie, chyba że np. uległy zmianie dane zawarte we wniosku o udzielenie promesy. Minimalny okres ważności to zazwyczaj 6 miesięcy, ale np. w przypadku promesy dla uzyskania zezwolenia na założenie lotniska przyjmuje się, że okres jej ważności nie może być krótszy niż 12 miesięcy.

Co ciekawe, warto też zauważyć, że konstrukcja promesy w przypadku zezwoleń została skonstruowana nieco inaczej niż w przypadku koncesji. Mianowicie promesę na działalność koncesjonowaną można uzyskać na podstawie przepisów u.s.d.g., jest to zatem instytucja ogólnie dostępna dla przedsiębiorców. Natomiast w przypadku zezwoleń, aby uzyskać promesę, muszą przewidywać taką możliwość przepisy ustaw szczególnych<sup>216</sup>. Przykładowo w drodze nowelizacji ustawy o transporcie drogowym<sup>217</sup> przedsiębiorca zamierzający podjąć działal-

---

215 Dz.U. poz. 266.

216 A. Szafrański, *Koncesje, zezwolenia, działalność regulowana*, w: Z. Snażyk, A. Szafrański, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2011, s. 126.

217 Art. 9 ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1414) został uchylony w drodze ustawy z dnia 5 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o trans-

ność gospodarczą w zakresie transportu drogowego utracił możliwość ubiegania się o przyzreczenie udzielenia licencji, zwanego promesą.

## 5.5. Organy wydające zezwolenia

Omawiając instytucję koncesji, można skorzystać z zasady podanej przez ustawodawcę, mówiącej o tym, że jeżeli przepisy odrębnych ustaw nie stanowią inaczej, udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji lub ograniczenie jej zakresu należy do ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji. W przypadku zezwoleń nie można wskazać takiego uogólnienia, ponieważ są one wydawane przez zróżnicowane kategorie organów, np.:

1. organy naczelne – ministrowie;
2. organy centralne – np. Prezes Urzędu Komunikacji Elektronicznej;
3. terenowe organy administracji rządowej – np. wojewoda;
4. organy samorządowe – np. wójt, burmistrz, prezydent miasta;
5. inne podmioty – np. Komisja Nadzoru Finansowego.

## 5.6. Kryteria przedmiotowe wydawania zezwoleń

Zezwolenia są wydawane przede wszystkim na podstawie względów przedmiotowych, nie zaś podmiotowych. Oznacza to, że wskazując katalog działalności podlegającej zezwoleniu, ustawodawca wskazuje rodzaje działalności gospodarczej, a nie typy przedsiębiorców. Z kolei ustawy szczególne, które regulują kwestie zezwoleń, respektują zasadę dostępności działalności gospodarczej dla każdego na równych prawach, chociaż mogą pojawić się w tym zakresie pewne wyjątki. Odstępstwa te mogą być sformułowane w różny sposób – bezpośredni lub pośredni. W sposób bezpośredni wskazuje się podmioty, które mogą bądź nie mogą ubiegać się o zezwolenie. Z kolei sposób pośredni polega na takim określeniu warunków podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej, że jest ona dostępna tylko dla pewnej grupy przedsiębiorców. Co istotne, jak podkreśla C. Kosikowski, wymogi takie mogą być uzasadnione wartościami i interesami szerszymi niż dobro poszczególnych przedsiębiorców mających zamiar wykonywać daną działalność gospodarczą objętą właśnie zezwoleniem<sup>218</sup>.

Jak wskazuje C. Kosikowski, reglamentowanie działalności gospodarczych wymienionych w art. 75 u.s.d.g. jest związane z faktem występowania odpowiedniej reglamentacji tej działalności także w prawie Unii Europejskiej. W prawie unijnym

---

porcie drogowym oraz ustawy o czasie pracy kierowców (Dz.U. poz. 567).

218 C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia...*, s. 135–136.

formą reglamentacji jest przeważnie koncesja, która z punktu widzenia przedsiębiorcy jest jednak mniej korzystna, m.in. ze względu na większą uznaniowość. Z tego powodu zdecydowano się na pozostawienie w prawie polskim zezwolenia jako odrębnej od koncesji formy reglamentacji działalności gospodarczej<sup>219</sup>.

## **5.7. Konstrukcja zezwolenia na podstawie zezwolenia na sprzedaż alkoholu**

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie wskazuje poszczególnych organów udzielających zezwoleń, licencji i zgód oraz nie podaje warunków wykonywania tych działalności i uzyskiwania zezwolenia. Kwestie te są regulowane każdorazowo przez ustawy szczególne. W przypadku zezwoleń dotyczących alkoholu jest to ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi. Zezwolenie, o którym mowa w art. 9 u.w.t., jest uprawnieniem podmiotowym. Oznacza to, że jest ono nierozzerwalnie związane z oznaczonym przedsiębiorcą i nie może być przez niego zbyte czy przeniesione na inny podmiot<sup>220</sup>. Jest to jedno z ciekawszych przykładów zezwolenia, ze względu na stosowaną nazwę. Wprawdzie ta forma reglamentacji bardzo często jest potocznie określana jako „koncesja na sprzedaż alkoholu”, to jednak ze względu na natomiast zamknięty charakter katalogu działalności koncesjonowanej taka interpretacja nie jest właściwa.

W art. 18 u.w.t. znajduje się informacja, że sprzedaż napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia w miejscu lub poza miejscem sprzedaży może być prowadzona tylko na podstawie zezwolenia wydanego przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta), właściwego ze względu na lokalizację punktu sprzedaży. Zezwolenia są przyznawane na wniosek, a przepisy regulują zawartość takiego dokumentu oraz jego załączniki. Należy też zwrócić uwagę na fakt, że kwestie związane z prowadzeniem działalności polegającej na obrocie napojami alkoholowymi są, poza ustawą, dodatkowo regulowane przez akty prawa miejscowego. A dokładniej – rada gminy ustala, w drodze uchwały, dla terenu gminy liczbę punktów sprzedaży napojów zawierających powyżej 4,5% alkoholu (z wyjątkiem piwa), przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży jak i w miejscu sprzedaży. Poza tym rada gminy ustala zasady usytuowania na terenie gminy miejsc sprzedaży i podawania napojów alkoholowych, biorąc pod uwagę np. odległość takiego punktu od szkoły, kościoła czy innych istotnych punktów.

Limit liczby punktów sprzedaży napojów alkoholowych jest bardzo ważny dla przedsiębiorców, ponieważ jeśli zostanie on przekroczony, nie są wydawane nowe

219 Zob. tenże, *Ustawa o swobodzie...*, s. 363; E. Przeszło, w: A. Powatowski (red.), *Ustawa o swobodzie...*, komentarz do art. 75.

220 Zob. wyrok NSA z dnia 13 marca 2003 r., II SA 982/01, LEX nr 157723.

zezwolenia. Stąd w przypadku ograniczonej liczby wolnych miejsc potrzebne są kryteria rozpatrywania wniosków. Takim kryterium może być data złożenia wniosku przez przedsiębiorcę<sup>221</sup>.

**Tabela 3. Elementy wniosku o wydanie zezwolenia na sprzedaż alkoholu**

Wniosek o wydanie zezwolenia zawiera:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) oznaczenie rodzaju zezwolenia;</li> <li>2) oznaczenie przedsiębiorcy, jego siedzibę i adres, w przypadku ustanowienia pełnomocników ich imiona, nazwiska i adres zamieszkania;</li> <li>3) numer w rejestrze przedsiębiorców lub ewidencji działalności gospodarczej;</li> <li>4) przedmiot działalności gospodarczej;</li> <li>5) adres punktu sprzedaży;</li> <li>6) adres punktu składowania napojów alkoholowych (magazynu dystrybucyjnego)</li> </ol>
Do wniosku o wydanie zezwolenia należy dołączyć następujące dokumenty:	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) dokument potwierdzający tytuł prawny wnioskodawcy do lokalu stanowiącego punkt sprzedaży napojów alkoholowych;</li> <li>2) zgodę właściciela, użytkownika, zarządcy lub administratora budynku, jeżeli punkt sprzedaży będzie zlokalizowany w budynku mieszkalnym wielorodzinnym;</li> <li>3) decyzję właściwego państwowego inspektora sanitarnego o zatwierdzeniu zakładu</li> </ol>

Źródło: opracowanie własne.

Zezwolenie na sprzedaż alkoholu, zgodnie z ustawą, wydaje się na czas oznaczony, nie krótszy niż 4 lata, a w przypadku sprzedaży napojów alkoholowych przeznaczonych do spożycia poza miejscem sprzedaży – nie krótszy niż 2 lata.

## 5.8. Decyzja o udzieleniu licencji

Jednym z praktycznych problemów związanych z zezwoleniami na prowadzenie działalności gospodarczej jest brak konsekwencji ustawodawcy w postępowaniu się terminologią. O ile art. 88 prawa działalności gospodarczej wprost wskazywał, że wykorzystywane w przepisach szczególnych terminy: „pozwolenie”, „upoważnienie”, „zgoda”, „licencja”, wykorzystane do określenia reglamentacji działalności gospodarczej, należy na gruncie ustawy rozumieć jako „zezwolenie”, to w obowiązującym stanie prawnym takiego przepisu nie ma. Zdaniem M. Zdyba brak utrwalenia praktyki prawodawczej zmierzającej do używania na określenie tych samych działań prawnych takich samych pojęć należy ocenić krytycznie<sup>222</sup>. Skutki braku konsekwencji w zakresie stosowanej terminologii można dostrzec

221 Zob. wyrok NSA z dnia 24 lipca 2013 r., II GSK 605/12, LEX nr 1385729.

222 M. Zdyb, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 2000, s. 796.

na przykładzie posługiwania się przez ustawodawcę pojęciem licencji. Nie ma ono jednobrzmiącego znaczenia ani w języku prawnym, ani w języku prawniczym, w związku z czym jego interpretacja wymaga każdorazowej analizy aktów prawnego posługującego się tym terminem<sup>223</sup>.

Na gruncie prawa publicznego gospodarczego licencja to akt administracyjny ustalający uprawnienia do wykonywania określonej działalności lub pracy zawodowej, gdy wykonywanie takiej działalności związane jest z posiadaniem odpowiednich kwalifikacji<sup>224</sup>. Tym samym licencja to połączenie nabycia uprawnienia do wykonywania określonej działalności z zezwoleniem na tę działalność, aczkolwiek pogląd ten nie spotyka się z powszechnym uznaniem<sup>225</sup>.

W praktyce licencja jest aktem administracyjnym, którego wydanie potwierdza określony zasób wiedzy i umiejętności danej osoby, zwykle w drodze egzaminu. Dopiero później po uzyskaniu takiego aktu można uzyskać zezwolenie lub koncesję na prowadzenie danego rodzaju działalności. Jako przykład można tu wskazać licencje lotnicze czy licencje sędziego sportowego. Pojęciem licencji ustawodawca posługuje się także wobec aktów potwierdzających spełnienie wymogów o charakterze zawodowym. Mimo zbieżności nazw nie każda licencja będzie aktem reglamentacji działalności gospodarczej, gdyż osoby posiadające licencję nie muszą prowadzić działalności we własnym imieniu i na własny rachunek<sup>226</sup>. Jako przykład można wskazać osoby posiadające licencję pracownika ochrony fizycznej, doradcy restrukturyzacyjnego czy detektywa<sup>227</sup>, które nie muszą prowadzić działalności gospodarczej. Należy jednak zauważyć, że posiadanie uprawnień zawodowych może stanowić jeden z warunków ustawowych prowadzenia określonej działalności gospodarczej<sup>228</sup>.

Obecnie obowiązująca u.s.d.g. jako obszary wymagające licencji, właśnie jako formy reglamentacji działalności gospodarczej, wskazuje wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie określonym w przepisach:

1. ustawy z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym;
2. ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym.

W orzecznictwie także pojawiają się odwołania do licencji, przykładowo w wyroku NSA, w którym wskazuje się, że „licencja na wykonywanie transportu drogowego jest indywidualnym uprawnieniem przyznawanym na podstawie

---

223 K. Kiczka, *Formy prawne...*, s. 478.

224 A. Błaś, *Prawne formy działania administracji publicznej*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003, s. 336.

225 Zob. T. Kocowski, *Reglamentacja...*, s. 289–290.

226 K. Jaroszyński, *Funkcje...*, s. 200.

227 Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych jest działalnością regulowaną w rozumieniu przepisów u.s.d.g., ale wykonywanie czynności w ramach prowadzonej działalności gospodarczej wymaga posiadania licencji detektywa.

228 K. Jaroszyński, *Funkcje...*, s. 200

przepisów prawa publicznego, upoważniającym do wykonywania określonej działalności, wymagającej z woli prawodawcy posiadania określonych kwalifikacji. Nie jest to prawo majątkowe o wymiernej wartości, które mogłoby być przedmiotem wkładu do spółki cywilnej. Niemniej jednak, posiadanie licencji należy traktować, jako indywidualną cechę, zdolność jednego ze współników, umożliwiającą z punktu widzenia prawnego realizowanie przez współników spółki cywilnej celu gospodarczego, dla którego spółka została zawiązana, z wykorzystaniem jej majątku, którego współwłaścicielami są wszyscy współnicy<sup>229</sup>.

### 5.9. Decyzja o wyrażeniu zgody

Zgoda, tak jak zezwolenie czy licencja, jest indywidualnym aktem administracyjnym mającym postać decyzji administracyjnej. Uzyskania zgody wymaga prowadzenie systemu płatności lub systemu rozrachunku papierów wartościowych w zakresie określonym w przepisach ustawy z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami<sup>230</sup>.

Słowo „zgoda” wydaje się tutaj dość nietrafne w stosunku do wybranej instytucji reglamentacji działalności gospodarczej, z tego względu, że każda forma reglamentacji wyraża akt zgody<sup>231</sup>. Dlatego trafny wydaje się postulat ujednoczenia nazewnictwa, a zatem zrezygnowania tak z terminu „licencja”, jak i „zgoda” na korzyść „zezwolenia”.

229 Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2007 r., I OSK 1667/06, LEX nr 417755.

230 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1224.

231 Zob. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, komentarz do art. 75; E. Przeszto, w: A. Powałowski (red.), *Ustawa o swobodzie...*, komentarz do art. 75.



**Tabela 4. Rodzaje działalności wymagającej zezwolenia**

Lp.	Podstawa prawna	Przedmiot działalności	Organ wydający zezwolenie
<b>Rodzaje działalności wymagające uzyskania zezwolenia aktualne na sierpień 2016 r.</b>			
1.	ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi	obróć hurtowy oraz sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych alkohol	wójt, burmistrz, prezydent miasta, marszałek województwa, minister właściwy do spraw gospodarki
2.	ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych	gry w bingo fantowe, loterie fantowe, loterie promocyjne oraz zakłady wzajemne	minister właściwy do spraw finansów publicznych, dyrektorzy izb skarbowych
3.	ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych	działalność na terenie specjalnych stref ekonomicznych	minister właściwy do spraw gospodarki
4.	ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach	zbiorniki bezodpływowe, ochrona przed bezdomnymi zwierzętami, schroniska dla bezdomnych zwierząt, a także grzebowisk i spalarnie zwłok zwierzęcych i ich części	wójt, burmistrz lub prezydent
5.	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii <sup>232</sup>	środki odurzające i psychotropowe oraz uprawa maku i konopi, leczenie substytucyjne	Główny Inspektor Farmaceutyczny, marszałek województwa
6.	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi	giełda, rynek pozagiełdowy, platforma aukcyjna dla kontraktów terminowych, działalność maklerska, działalność powiernicza	minister właściwy do spraw finansów publicznych, Komisja Nadzoru Finansowego
7.	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych	przywróćenie akcjom formy dokumentu (zniesienie dematerializacji akcji)	Komisja Nadzoru Finansowego

8.	ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych <sup>233</sup>	fundusz emerytalny	Komisja Nadzoru Finansowego
9.	ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe	bank	Komisja Nadzoru Finansowego
10.	ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych <sup>234</sup>	spółdzielcze kasy oszczędnościowo-kredytowe	Komisja Nadzoru Finansowego
11.	ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych <sup>235</sup>	Giełda towarowa	minister właściwy do spraw gospodarki
12.	ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach <sup>236</sup>	Odpady komunalne i odpady niebezpieczne	regionalny dyrektor ochrony środowiska, marszałek województwa, starosta
13.	ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach <sup>237</sup>	Przyrządy pomiarowe	Prezes Głównego Urzędu Miar
14.	ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków <sup>238</sup>	zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków	Wójt, burmistrz, prezydent miasta
15.	ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych <sup>239</sup>	zakład inżynierii genetycznej (GMO)	Minister właściwy do spraw środowiska
16.	ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne	Produkty lecznicze, apteki,	Główny Inspektor Farmaceutyczny, Główny Lekarz Weterynarii
17.	ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym	transport drogowy	minister właściwy do spraw transportu, Główny Inspektor Transportu Drogowego, wójt, burmistrz, prezydent miasta, starosta, marszałek województwa
18.	ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim <sup>240</sup>	ryby morskie	minister właściwy do spraw rybołówstwa, okręgowy inspektor rybołówstwa morskiego

## Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej

19.	ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze	lotnisko	Prezes Urzędu Lotnictwa Cywilnego
20.	ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej <sup>241</sup>	zakład ubezpieczeń	Komisja Nadzoru Finansowego
21.	ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym <sup>242</sup>	działalność brokerska	Komisja Nadzoru Finansowego
22.	ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym <sup>243</sup>	skład podatkowy	naczelnik urzędu celnego
23.	ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi <sup>244</sup>	fundusz inwestycyjny	Komisja Nadzoru Finansowego
24.	ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych	usługi płatnicze	Komisja Nadzoru Finansowego
25.	ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe <sup>245</sup>	promieniowanie jonizujące	Prezes Państwowej Agencji Atomistyki, państwowy wojewódzki inspektor sanitarny, komendant wojskowego ośrodka medycyny prewencyjnej, państwowy inspektor sanitarny Ministerstwa Spraw Wewnętrznych
26.	ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych <sup>246</sup>	tachografy cyfrowe	Prezes Głównego Urzędu Miar

### **Uchylone rodzaje działalności wymagające uzyskania zezwolenia od 2004 r.**

Lp.	Podstawa prawna	Przedmiot działalności
1.	ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach	zwierzęta doświadczalne i laboratoryjne
2.	ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych	elektroniczne instrumenty płatnicze
3.	ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne <sup>247</sup>	telekomunikacja

4.	ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe <sup>248</sup>	poczta
5.	ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym	tablice rejestracyjne
6.	ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach <sup>249</sup>	plany urządzenia lasu
7.	ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych <sup>250</sup>	wielkopowierzchniowe obiekty handlowe
8.	ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o środkach żywienia zwierząt <sup>251</sup>	środki żywienia zwierząt

Źródło: opracowanie własne.

W powyższej tabeli zostały przedstawione obecnie obowiązujące rodzaje działalności wymagającej uzyskania zezwolenia wraz z aktami uchylonymi. Co ciekawe, tylko trzy rodzaje działalności gospodarczej zostały uwolnione spod regulacji na podstawie reformy deregulacyjnej.

- 232 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 224 ze zm.  
 233 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 291 ze zm.  
 234 Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1450 ze zm.  
 235 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 719 ze zm.  
 236 Tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.  
 237 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 884.  
 238 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 139 ze zm.  
 239 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 806.  
 240 Dz.U. z 2015 r. poz. 222.  
 241 Dz.U. poz. 1844 ze zm.  
 242 Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1450 ze zm.  
 243 Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 752 ze zm.  
 244 Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 157 ze zm.  
 245 Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1512 ze zm.  
 246 Dz.U. Nr 180, poz. 1494 ze zm.  
 247 Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.  
 248 Tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.  
 249 Tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 2100 ze zm.  
 250 Dz.U. Nr 127, poz. 880 ze zm.  
 251 Tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 255, poz. 2143 ze zm.

## 5.10. Skutki prawne i charakter prawny decyzji

Większość zezwoleń wydawanych jest w drodze decyzji administracyjnych o charakterze związanym. Jest to zatem bardzo często traktowane jako element pozwalający odróżnić koncesję od zezwolenia, gdzie koncesje charakteryzują się występowaniem uznania administracyjnego. Związanie decyzji administracyjnej<sup>252</sup> oznacza, że jeżeli przedsiębiorca spełni wymogi ustawowe, uprawniony organ zobowiązany jest do jej wydania. Wyjątkiem są decyzje, które wydawane są w oparciu o uznanie administracyjne, będzie dotyczyć to np. zezwoleń, o których mowa w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych, o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków, o transporcie drogowym<sup>253</sup>. Uznanie administracyjne, przykładowo w ustawie o specjalnych strefach ekonomicznych, polega na tym, że zezwolenie może być udzielone, jeżeli podjęcie działalności na terenie strefy przyczyni się do osiągnięcia celów określonych w planie rozwoju strefy<sup>254</sup>.

Akty administracyjne, ze względu na sposób kształtowania stosunków prawnych, dzieli się na mające charakter deklaratoryjny oraz konstytutywny<sup>255</sup>. Decyzje uznaniowe mają charakter konstytutywny, a zatem większość zezwoleń to decyzje o charakterze deklaratoryjnym.

---

252 Zob. więcej M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013, s. 148.

253 E. Przeszło, w: A. Powałowski (red.), *Ustawa o swobodzie...*, komentarz do art. 75.

254 Art. 16 ust. 3 ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych.

255 Zob. A. Wiktorowska, *Rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym*, w: M. Wierzbowski (red.), *Postępowanie administracyjne...*, s. 146–147.

---

## Rozdział 6. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej

### 6.1. Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej

Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej stanowi rejestr przedsiębiorców będących osobami fizycznymi. Ewidencja jest prowadzona na postawie u.s.d.g. od 1 lipca 2011 r. Zastąpiła ona funkcjonujące wcześniej ewidencje działalności gospodarczej, które były prowadzone odrębnie przez każdą gminę. W miejsce wielu rejestrów powstał jeden zbiór ewidencyjny o zasięgu ogólnokrajowym, prowadzony w systemie teleinformatycznym. Umożliwiło to stworzenie jednolitej bazy danych dotyczących osób fizycznych prowadzących działalność gospodarczą, zapewniło łatwy dostęp do nich, a w efekcie przyczyniło się do zwiększenia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego.

Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej jest prowadzona przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Ewidencja jest przykładem rejestru administracyjnego, tj. prowadzonego przez organ administracji publicznej przy uwzględnieniu form i procedur uregulowanych w prawie publicznym<sup>256</sup>.

Do zadań CEIDG zalicza się<sup>257</sup>:

1. ewidencjonowanie przedsiębiorców będących osobami fizycznymi;
2. udostępnianie informacji o przedsiębiorcach i innych podmiotach w zakresie wskazanym w u.s.d.g.;
3. umożliwienie wglądu do danych bezpłatnie udostępnianych przez Centralną Informację Krajowego Rejestru Sądowego;
4. umożliwienie ustalenia terminu i zakresu zmian wpisów w CEIDG oraz wprowadzającego je organu.

Na podstawie wskazanych zadań możemy dokonać wyróżnienia podstawowych funkcji CEIDG – ewidencyjnej, legalizacyjnej, informacyjnej oraz ochronnej<sup>258</sup>. W ramach funkcji ewidencyjnej następuje gromadzenie oraz utrwalenie określonych danych, dostarczanych do rejestru przez właściwe podmioty<sup>259</sup>. Ewidencja spełnia także rolę legalizującą – prowadzenie działalności gospodarczej bez wymaganego wpisu do CEIDG (podobnie jak brak zgłoszenia zmiany danych objętych wpisem) jest wykroczeniem, które podlega karze ograniczenia wolności albo grzywny<sup>260</sup>.

---

256 Por. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, *Przedsiębiorca*, w: H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski (red.), *Prawo gospodarcze...*, s. 291.

257 Art. 23 ust. 3 u.s.d.g.

258 A. Powatowski, *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej – ocena regulacji prawnej*, Gdańskie Studia Prawnicze 2012, t. XXVIII, s. 269–270, R. Blicharz (red.), *Prawo...*, s. 69.

259 Por. M. Sieradzka, w: M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie...*, komentarz do art. 23, teza 4.

260 Art. 601 k.w.

Funkcja informacyjna wyraża się w zapewnieniu dostępu do danych dotyczących przedsiębiorcy. Jest ona realizowana dzięki wprowadzeniu zasady jawności CEIDG, zgodnie z którą informacje gromadzone w ewidencji są jawne, a dostęp do nich ma charakter powszechny. Wgląd do danych ujawnionych w ewidencji ma każdy zainteresowany podmiot bez konieczności spełnienia dodatkowych warunków, w szczególności legitymowania się interesem faktycznym czy prawnym. Wypełnianiu funkcji informacyjnej sprzyja elektroniczna forma ewidencji, która umożliwia stworzenie jednolitej bazy informacji o przedsiębiorcach oraz przeglądanie danych za pośrednictwem strony internetowej. Udostępnieniu podlegają dane zgłaszane przez przedsiębiorcę we wniosku o wpis do CEIDG z wyjątkiem:

1. numeru PESEL;
2. daty urodzenia;
3. adresu zamieszkania (o ile nie jest on taki sam jak adres do doręczeń oraz adres wykonywania działalności gospodarczej) oraz
4. danych kontaktowych (w szczególności adres poczty elektronicznej, strony internetowej, numer telefonu), jeśli przedsiębiorca sprzeciwił się ich udostępnianiu.

Ponadto ewidencja udostępnia także informacje związane z nabyciem przez przedsiębiorcę uprawnień związanych z prowadzeniem działalności regulowanej (m.in. dane o uzyskaniu uprawnień wynikających z udzielenia koncesji, zezwolenia, licencji czy wpisie do rejestru działalności regulowanej).

Ewidencja pełni także funkcję ochronną – jej funkcjonowanie pozwala na zapewnienie bezpieczeństwa i pewności obrotu gospodarczego. Do realizacji funkcji ochronnej przyczynia się przyjęcie zasady domniemania prawdziwości danych wpisanych do CEIDG (założenie, że informacje ujawnione w ewidencji odpowiadają stanowi faktycznemu). Stanowi ona swego rodzaju gwarancję udzieloną osobom trzecim – przedsiębiorca zarejestrowany w CEIDG ponosi odpowiedzialność za szkodę wyrządzoną zgłoszeniem do ewidencji nieprawdziwych danych, jeżeli podlegały obowiązkowi wpisu na jego wniosek, a także niezgłoszeniem danych podlegających obowiązkowi wpisu do CEIDG w ustawowym terminie albo brakiem zgłoszenia zmian danych objętych wpisem (chyba że szkoda nastąpiła wskutek siły wyższej albo wyłącznie z winy poszkodowanego lub osoby trzeciej, za którą osoba wpisana do CEIDG nie ponosi odpowiedzialności). Dodatkową konstrukcją chroniącą pewność obrotu jest także zasada nieusuwalności wpisów z ewidencji. Oznacza ona, że dane zawarte w CEIDG nie mogą być z niej usunięte, chyba że przepisy prawa stanowią inaczej<sup>261</sup>.

---

<sup>261</sup> Zasada nieusuwalności danych obowiązuje również w systemie rejestracyjnym KRS – wyraża ją art. 12 ust. 1 ustawy z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 687 ze zm.).

## 6.2. CEIDG – wpis

Podstawowym zadaniem CEIDG jest ewidencjonowanie przedsiębiorców będących osobami fizycznymi<sup>262</sup>. Obowiązujące obecnie przepisy nakładają obowiązek uzyskania wpisu w ewidencji na przedsiębiorców prowadzących działalność indywidualnie (w formie tzw. jednoosobowej działalności gospodarczej) oraz na osoby fizyczne będące wspólnikami spółek cywilnych<sup>263</sup>, w ramach których prowadzona jest działalność gospodarcza.

Wpis do CEIDG polega na wprowadzeniu do systemu teleinformatycznego informacji wskazanych w art. 25 ust. 1 u.s.d.g. Zważywszy na dane podlegające ewidencjonowaniu, wpis ma charakter osobisty i służy indywidualizacji konkretnego przedsiębiorcy<sup>264</sup>. Analiza ich zakresu prowadzi ponadto do wniosku, że większość informacji podlega umieszczeniu w ewidencji w sytuacji, gdy przedsiębiorca składa wniosek o dokonanie wpisu, rozpoczynając prowadzenie działalności gospodarczej. Ustawodawca przewiduje, że pozostałe z nich mogą zostać umieszczone w CEIDG w późniejszym terminie, w miarę powstawania okoliczności uzasadniających uzupełnienie wpisu (np. informacja dotycząca zawarcia umowy spółki cywilnej czy ustanowienia pełnomocnika).

Ponadto należy zauważyć, że omawiany wpis ma charakter deklaratoryjny i nie jest równoznaczny z faktycznym prowadzeniem działalności gospodarczej. Wpis do CEIDG jest jedynie wyrazem dopełnienia obowiązku rejestracyjnego, co na płaszczyźnie proceduralnej tworzy wzruszalne domniemanie, według którego osoba wpisana do ewidencji jest traktowana jako prowadząca działalność gospodarczą<sup>265</sup>. Nie kreuje on również bytu prawnego przedsiębiorcy, gdyż decyduje o tym przede wszystkim spełnienie przesłanek wskazanych w ustawowej definicji przedsiębiorcy<sup>266</sup>.

Dokonanie wpisu do ewidencji (czy złożenie wniosku o wpis) nie wiąże się

262 Przy tym podkreślenia wymaga fakt, że nazwa rejestru nie jest adekwatna do jego podstawowej funkcji – CEIDG jest ewidencją przedsiębiorców będących osobami fizycznymi, nie zaś ewidencją działalności gospodarczej prowadzonej przez osoby fizyczne. Co za tym idzie, informacje dotyczące przedsiębiorcy będącego osobą fizyczną są gromadzone w jednym wpisie, niezależnie od prowadzenia przez niego działalności gospodarczej w różnych sferach i formach.

263 W świetle art. 4 ust. 2 u.s.d.g. status przedsiębiorcy przysługuje wspólnikom spółek cywilnych, nie samej spółce. Stąd obowiązek wpisu do CEIDG, stanowiącej ewidencję przedsiębiorców, ciąży na wspólnikach będących osobami fizycznymi. Każdy z nich składa osobny wniosek o wpis do ewidencji i podlega indywidualnej rejestracji. W sytuacji gdy wspólnicy zdecydują o przekształceniu spółki cywilnej w spółkę prawa handlowego (jawną, partnerską, komandytową, komandytowo-akcyjną, z ograniczoną odpowiedzialnością, akcyjną), nowy podmiot podlega wpisowi do rejestru przedsiębiorców KRS, a wspólnicy spółki są wykreśleni z CEIDG.

264 Por. postanowienie WSA w Białymstoku z dnia 2 października 2007 r., II SA/Bk 198/07, LEX nr 1024415.

265 Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 25 października 2006 r., II GSK 179/06, LEX nr 276729; H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, *Przedsiębiorca...*, s. 292–293.

266 R. Blicharz (red.), *Prawo...*, s. 47.



z nadaniem prawa do wykonywania działalności gospodarczej – prawo to bowiem przysługuje każdemu podmiotowi w ramach wolności gospodarczej. Wpis, jak wskazano wcześniej, jest jednak niezbędny dla legalnego jej prowadzenia, choć przedsiębiorca może również wskazać późniejszy termin rozpoczęcia działalności niż dzień złożenia wniosku do CEIDG<sup>267</sup>.

Co do zasady wpis do ewidencji jest dokonywany na wniosek osoby fizycznej (chyba że przepis szczególny przewiduje wpis z urzędu). Wpis jest dokonany z chwilą zamieszczenia danych w CEIDG, nie później niż następnego dnia roboczego po dniu wpływu poprawnego wniosku.

Ustawodawca nie wskazuje wprost, w jakiej formie prawnej dokonywany jest wpis do ewidencji. W literaturze wskazuje się, że jest to czynność materialno-techniczna. Wpis nie wiąże się zatem z wydaniem decyzji w tym przedmiocie przez ministra właściwego do spraw gospodarki.

Dla udokumentowania faktu rejestracji przedsiębiorca może posłużyć się zaświadczeniem o wpisie, które może mieć formę dokumentu elektronicznego albo wydruku ze strony internetowej CEIDG. Przy tym organy administracji publicznej nie mogą domagać się od przedsiębiorców okazywania, przekazywania lub załączania do wniosków zaświadczeń o wpisie w CEIDG. Informacje dotyczące przedsiębiorcy ujęte są bowiem w powszechnie dostępnym rejestrze i stanowią wiedzę urzędową.

Na marginesie warto zwrócić uwagę, że brak zastosowania formy decyzji administracyjnej dla dokonania wpisu w CEIDG oraz niewydawanie zaświadczenia o wpisie do ewidencji świadczy o dążeniu ustawodawcy do odformalizowania procedury ewidencyjnej<sup>268</sup>.

### **6.3. CEIDG – wniosek o wpis**

Dokonanie wpisu w CEIDG wymaga co do zasady złożenia wniosku przez osobę fizyczną. Złożenie wniosku następuje za pośrednictwem formularza CEIDG-1, który może służyć rejestracji przedsiębiorcy w ewidencji, dokonaniu zmiany istniejącego wpisu, zawieszeniu wykonywania działalności gospodarczej, jej wznowieniu oraz wykreśleniu przedsiębiorcy z CEIDG.

Od dnia 1 lipca 2011 r. w postępowaniu ewidencyjnym obowiązuje tzw. zasada jednego okienka, która umożliwia podmiotowi wnioskującemu o wpis do CEIDG jednoczesne zgłoszenie żądania wpisu do rejestrów prowadzonych w celach statystycznych, podatkowych oraz ubezpieczeń społecznych. Zgłoszeń dokonuje się za pomocą jednego wniosku – wniosku o wpis do CEIDG, co w praktyce pozwala

---

267 Por. T. Kocowski, *Przedsiębiorcy...*, s. 140–141.

268 Por. Z. Szażyk, M. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2012, s. 94–95.

uprościć załatwianie spraw ewidencyjnych przez przedsiębiorców będących osobami fizycznymi.

Zgodnie z art. 25 ust. 5 u.s.d.g. wniosek CEIDG-1 dla osób fizycznych wykonujących działalność gospodarczą jest jednocześnie żądaniem:

1. wpisu albo zmiany wpisu do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (REGON);
2. zgłoszenia identyfikacyjnego albo aktualizacyjnego, o którym mowa w przepisach o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (NIP);
3. zgłoszenia płatnika składek albo jego zmiany w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych albo zgłoszenia oświadczenia o kontynuowaniu ubezpieczenia społecznego rolników w rozumieniu przepisów o ubezpieczeniu społecznym rolników (ZUS/KRUS)<sup>269</sup>;
4. przyjęcia oświadczenia o wyborze przez przedsiębiorcę formy opodatkowania podatkiem dochodowym od osób fizycznych albo wniosku o zastosowanie opodatkowania w formie karty podatkowej, albo rezygnacji z wybranej formy opodatkowania;
5. przyjęcia zawiadomienia o wyborze sposobu wpłacania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych albo zawiadomienia o rezygnacji z wybranego sposobu wpłacania zaliczek na podatek dochodowy od osób fizycznych;
6. przyjęcia zawiadomienia o wyborze opłacania ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych co kwartał albo zawiadomienia o zaprzestaniu opłacania ryczałtu od przychodów ewidencjonowanych co kwartał;
7. przyjęcia zawiadomienia o prowadzeniu podatkowej księgi przychodów i rozchodów albo zawiadomienia o zamiarze prowadzenia ksiąg rachunkowych;
8. przyjęcia zawiadomienia o zawarciu z biurem rachunkowym umowy o prowadzenie podatkowej księgi przychodów i rozchodów albo umowy o prowadzenie ewidencji przychodów, a także zawiadomienia o rozwiązaniu tych umów;
9. przyjęcia, w przypadku przedsiębiorcy będącego płatnikiem składek, wyłącznie na własne ubezpieczenia:
  - a) zgłoszenia do ubezpieczeń społecznych i do ubezpieczenia zdrowotnego albo do ubezpieczenia zdrowotnego, zmiany danych wykazanych

---

<sup>269</sup> Zgłoszenie osoby ubezpieczonej, czyli osoby prowadzącej działalność gospodarczą oraz innych ubezpieczonych (np. pracowników), do ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczenia zdrowotnego następuje niezależnie od złożenia wniosku CEIDG-1. Przedsiębiorca jest zobowiązany w terminie 7 dni od dnia powstania obowiązku ubezpieczeń do złożenia (w formie elektronicznej lub pisemnej bezpośrednio do ZUS) formularza ZUS ZUA lub ZUS ZZA.

w tym zgłoszeniu, zgłoszenia wyrejestrowania z powyższych ubezpieczeń, b) zgłoszenia do ubezpieczenia zdrowotnego członków rodziny, zmiany danych wykazanych w tym zgłoszeniu, zgłoszenia wyrejestrowania z powyższych ubezpieczeń.

Mimo tak szerokiego ujęcia zasady jednego okienka należy stwierdzić, że nie jest ona w pełni realizowana – niezależnie od złożenia wniosku CEIDG-1 następuje bowiem zgłoszenie osoby ubezpieczonej (czyli przedsiębiorcy oraz innych ubezpieczonych, np. pracowników) do ubezpieczeń społecznych lub ubezpieczenia zdrowotnego. Przedsiębiorca jest zobowiązany w terminie 7 dni od dnia powstania obowiązku ubezpieczeń do złożenia (w formie elektronicznej lub pisemnej bezpośrednio w ZUS) formularza ZUS ZUA lub ZUS ZZA.

Za pomocą odrębnego formularza (VAT-R) następuje także zgłoszenie rejestracyjne lub aktualizacyjne przedsiębiorcy jako płatnika podatku od towarów i usług<sup>270</sup>. Przedsiębiorca może przy tym dołączyć formularz VAT-R do wniosku CEIDG-1 i złożyć je jednocześnie.

W świetle u.s.d.g. przedsiębiorca może podjąć działalność gospodarczą w dniu złożenia wniosku o wpis do CEIDG lub we wskazanym przez siebie późniejszym terminie. Takie ukształtowanie przepisów wynika z dążenia ustawodawcy do usprawnienia i przyspieszenia podejmowania działalności przez osoby fizyczne<sup>271</sup>. W przypadku przedsiębiorców podejmujących działalność podlegającą reglamentacji jej rozpoczęcie może nastąpić dopiero po dopełnieniu przez nich wymaganych przez prawo formalności (uzyskaniu koncesji, zezwolenia, licencji, zgody lub odpowiednio wpisu do rejestru działalności regulowanej).

Złożenia wniosku o wpis w CEIDG można dokonać drogą elektroniczną, osobiście w dowolnym urzędzie gminy lub za pośrednictwem poczty, wysyłając wniosek listem poleconym na adres dowolnego urzędu gminy.

Złożenie wniosku o wpis do CEIDG może nastąpić poprzez:

1. zalogowanie się do CEIDG, wypełnienie wniosku *online* i złożenie go elektronicznie (wymaga opatrzenia wniosku podpisem elektronicznym, weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu lub podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP<sup>272</sup>);
2. zalogowanie się do CEIDG, przygotowanie wniosku *online* i podpisanie go

---

270 Więcej zob. art. 113 ustawy z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 710 ze zm.).

271 Por. H. Gronkiewicz-Waltz, K. Jaroszyński, *Przedsiębiorca...*, s. 302.

272 Profil zaufany jest bezpłatnym sposobem potwierdzania tożsamości obywatela w systemach elektronicznej administracji – stanowi odpowiednik bezpiecznego podpisu elektronicznego, weryfikowanego certyfikatem kwalifikowanym. Wykorzystując profil zaufany, obywatel może załatwić sprawy administracyjne (np. wnoszenie podań, odwołań, skarg, rejestracja w CEIDG) drogą elektroniczną. Por. <http://prod.ceidg.gov.pl/ceidg.cms.engine/?D;9c067923-44f8-46b0-ac1-7735d59d56e1> (dostęp: 13.09.2016).

- własnoręcznie w dowolnym urzędzie gminy;
3. przygotowanie wniosku *online* w trybie anonimowym (bez logowania się do CEIDG) i podpisanie go własnoręcznie w dowolnym urzędzie gminy;
  4. pobranie i złożenie wniosku papierowego opatrzonego własnoręcznym podpisem w dowolnym urzędzie gminy (organ gminy przekształca wniosek na formę dokumentu elektronicznego);
  5. pobranie i przesłanie wniosku papierowego, opatrzonego podpisem, którego własnoręczność poświadczona jest przez notariusza, listem poleconym do dowolnego urzędu gminy.

Wzór wniosku jest przy tym jednolity niezależnie od sposobu składania dokumentu.

Osobą uprawnioną do złożenia wniosku o wpis do ewidencji jest osoba fizyczna zamierzająca podjąć działalność gospodarczą lub wykonująca już taką działalność (w wypadku zmiany wpisu lub wykreślenia), a także jej pełnomocnik. Wpis do ewidencji jest dokonywany, jeśli złożony przez osobę uprawnioną wniosek jest poprawny, tzn. nie jest obciążony żadną z wad wymienionych przez ustawodawcę w art. 27 ust. 2 u.s.d.g. Wniosek poprawny:

1. zawiera dane, które podlegają wpisowi do CEIDG;
2. nie zawiera danych niezgodnych z przepisami prawa;
3. dotyczy działalności objętej przepisami ustawy;
4. został złożony przez osobę, wobec której nie orzeczono zakazu prowadzenia działalności gospodarczej;
5. dotyczy osoby niewpisanej do CEIDG;
6. wraz z którym złożono oświadczenia o braku orzeczonych (wobec osoby, której wpis dotyczy) zakazów wskazanych przez ustawodawcę;
7. jest podpisany.

Poprawność składanego przez wnioskodawcę formularza elektronicznego jest weryfikowana przez system teleinformatyczny, który informuje go o wadach wniosku. Jeżeli natomiast niepoprawny wniosek zostanie złożony w urzędzie gminy albo przekazany do niego pocztą, wówczas podmiot składający go zostaje niezwłocznie wezwany przez organ gminy do skorygowania lub uzupełnienia wniosku w terminie 7 dni roboczych, pod rygorem pozostawienia wniosku bez rozpoznania. Organ wskazuje przy tym wnioskodawcy popełnione przez niego uchybienia.

Wnioski o wpis do CEIDG, w przeciwieństwie do wniosków składanych w postępowaniu rejestrowym KRS, są wolne od opłat. Ustawodawca odstąpił od zasady pobierania opłaty skarbowej zarówno od wniosków składanych w formie elektronicznej, jak i pisemnej.

## 6.4. CEIDG – wykreślenie wpisu

Wykreślenie wpisu z CEIDG może nastąpić zarówno na wniosek przedsiębiorcy, jak i z urzędu. Każdorazowo dotyczy ono całości wpisu, nie zaś pojedynczych danych<sup>273</sup>. Na przedsiębiorcy spoczywa obowiązek złożenia wniosku o wykreślenie wpisu w ciągu 7 dni od trwałego zaprzestania wykonywania przez niego działalności gospodarczej<sup>274</sup>. Ustawodawca nie definiuje przy tym pojęcia trwałego zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej. W literaturze wskazuje się, że powinno się je wiązać z podjęciem przez przedsiębiorcę licznych czynności o charakterze faktycznym (np. wstrzymanie produkcji czy świadczenia usług) i prawnym (np. wyrejestrowanie osoby ubezpieczonej w ZUS), składających się na proces zakończenia działalności gospodarczej<sup>275</sup>. Trzeba przy tym zaznaczyć, że zmiana zakresu prowadzonej przez osobę fizyczną działalności powoduje konieczność złożenia wniosku o zmianę wpisu. Nie wymaga się natomiast złożenia wniosku o wykreślenie z CEIDG działalności danego rodzaju, a następnie kolejnego wniosku o wpis do ewidencji działalności w innej sferze.

Przedsiębiorca w sytuacjach wskazanych w ustawie podlega również wykreśleniu z CEIDG z urzędu, w drodze decyzji administracyjnej ministra właściwego do spraw gospodarki. Organ ewidencyjny dokonuje wykreślenia w drodze decyzji w przypadku<sup>276</sup>:

1. stwierdzenia trwałego zaprzestania wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej;
2. niezłożenia wniosku o wpis informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej od dnia następującego po dniu, do którego przedsiębiorca zawiesił wykonywanie działalności gospodarczej w celu sprawowania osobistej opieki nad dzieckiem;
3. utraty przez osobę zagraniczną uprawnień do wykonywania działalności

---

273 W razie utraty aktualności informacji podlegających wpisowi przedsiębiorca, zgodnie z art. 30 ust. 1 pkt 1 u.s.d.g., zobowiązany jest do złożenia wniosku o zmianę wpisu.

274 Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nie przewiduje sankcji z tytułu niedopełnienia obowiązku złożenia wniosku we wskazanym terminie. Należy jednak pamiętać, że wniosek o wykreślenie wpisu w CEIDG jest jednocześnie m.in. zgłoszeniem aktualizacyjnym do Urzędu Skarbowego, wnioskiem o zmianę zgłoszenia płatnika składek w ZUS, przez co wyciągnięcie konsekwencji wobec przedsiębiorcy może nastąpić na podstawie odrębnych przepisów. Art. 81 §1 pkt. 1 ustawy z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.) przewiduje, że podatnik lub płatnik, który wbrew obowiązkowi nie dokonuje w terminie aktualizacji danych objętych zgłoszeniem identyfikacyjnym, podlega karze grzywny za wykroczenie skarbowe. Przy tym, zgodnie z art. 98 ust. 1 pkt. 2 ustawy z dnia 13 października 1998 r. o systemie ubezpieczeń społecznych (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 963), kto jako płatnik składek nie zgłasza wymaganych ustawą danych podlega karze grzywny w wysokości do 5000 zł.

275 Por. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, komentarz do art. 30, teza 2; M. Sieradzka, w: M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie...*, komentarz do art. 30

276 Art. 34 ust. 2 u.s.d.g.

gospodarczej na terytorium RP na takich samych zasadach jak obywatele polscy;

4. gdy wpis do ewidencji został dokonany z naruszeniem prawa.

Ponadto minister właściwy do spraw gospodarki może wydać decyzję o wykreśleniu przedsiębiorcy z ewidencji, jeśli dotyczący go wpis zawiera dane niezgodne z rzeczywistym stanem rzeczy, a przedsiębiorca mimo wezwania go do zmiany wpisu nie dokonał jej w terminie 7 dni od dnia doręczenia wezwania<sup>277</sup>.

Ustawodawca wprowadził również możliwość wykreślenia przedsiębiorcy z CEIDG bez konieczności wszczynania postępowania administracyjnego i wydawania decyzji przez ministra właściwego do spraw gospodarki. Należy przyjąć, że wykreślenie przedsiębiorcy jest wówczas dokonywane w drodze czynności materialno-technicznej<sup>278</sup>. Skrócona procedura może być stosowana do wykreślenia przedsiębiorcy z ewidencji z powodu zaistnienia czynników nieodwracalnych, określonych w art. 25 ust. 5 u.s.d.g., tj.:

1. z tytułu upływu 24-miesięcznego okresu zawieszenia wykonywania działalności gospodarczej (w przypadku niezłożenia wniosku o wpis do CEIDG informacji o wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej przed upływem tego terminu);
2. z tytułu orzeczenia prawomocnego zakazu prowadzenia działalności (z wyłączeniem orzeczenia zakazu prowadzenia określonej działalności gospodarczej);
3. z powodu trwałego zaprzestania wykonywania działalności gospodarczej, którego przyczyną jest zgon.

We wskazanych powyżej sytuacjach wykreślenie następuje niezwłocznie, nie później niż w terminie 7 dni. Rozwiązanie to ma się przyczynić do skrócenia czasu oczekiwania na wykreślenie przedsiębiorcy z ewidencji oraz poprawy jakości gromadzonych w niej danych.

---

<sup>277</sup> Warto zaznaczyć, że gdy wpis zawiera oczywiste błędy, jest niezgodny z treścią wniosku lub stanem faktycznym wynikającym z innych rejestrów publicznych (np. z rejestrów regulowanej działalności gospodarczej), organ ewidencyjny dokonuje sprostowania wpisu. Sprostowanie wpisu odbywa się w formie postanowienia. W doktrynie wskazuje się, że ocena, czy dokonać sprostowania wpisu, czy wykreślić wpis (po wezwaniu przedsiębiorcy do zmiany wpisu), należy do ministra właściwego do spraw gospodarki. Przy tym postuluje się przyjęcie, że zasadą jest dokonanie sprostowania wpisu. Dopiero gdy jest ono niemożliwe, należy wybrać formę wykreślenia. Por. C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie...*, komentarz do art. 35, teza 4.

<sup>278</sup> Por. Uzasadnienie projektu ustawy z dnia 25 września 2015 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz niektórych innych ustaw, <http://www.sejm.gov.pl/sejm7.nsf/druk.xsp?nr=3761> (dostęp: 13.09.2016).

Należy przy tym podkreślić, że przez „wykreślenie wpisu” nie należy rozumieć jego usunięcia z ewidencji. Zgodnie z zasadą nieusuwalności wpisów dane objęte treścią wykreślonego wpisu nie zostają skasowane – pozostają w systemie informatycznym CEIDG, choć nie mają one przymiotu aktualności i nie wiążą się z nimi już skutki prawne<sup>279</sup>.

---

<sup>279</sup> Por. A. Jakubecki, w: L. Ciulkin, A. Jakubecki, N. Kowal, *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2002, s. 54.

---

## Rozdział 7. Krajowy Rejestr Sądowy

### 7.1. Geneza i istota Krajowego Rejestru Sądowego

Jednym z zadań realizowanych przez państwo, które ma duże znaczenie w obrocie gospodarczym, jest rejestracja przedsiębiorców. Jest to zadanie istotne z wielu powodów, spełniające m.in. funkcje informacyjną, kontrolną, zapewnienia bezpieczeństwa obrotu gospodarczego, czy w niektórych przypadkach prawotwórczą, tj. wywołującą skutki prawne (np. spółki kapitałowe dzięki wpisowi do rejestru przedsiębiorców stają się osobami prawnymi).

Krajowy Rejestr Sądowy zaczął funkcjonować 1 stycznia 2001 r. i zastąpił rejestr handlowy, a także odrębny rejestry prowadzone dla podmiotów o określonych formach organizacyjno-prawnych<sup>280</sup>. Wraz z omówioną w poprzednim rozdziale Centralną Ewidencją i Informacją o Działalności Gospodarczej stanowi podstawowy instrument powszechnej reglamentacji działalności gospodarczej, a wprowadzone do niego wpisy determinują uzyskanie osobowości prawnej czy też posiadanie statusu przedsiębiorcy umożliwiającego prowadzenie działalności gospodarczej i udział w obrocie prawnym. Najważniejsze kwestie związane z funkcjonowaniem KRS są uregulowane w ustawie z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym. Utworzenie KRS stanowiło wyraz implementacji prawa unijnego i realizację obowiązku nałożonego na państwa członkowskie, przewidującego, że „w każdym państwie członkowskim prowadzona jest dokumentacja w rejestrze centralnym lub rejestrze handlowym lub rejestrze spółek, dla każdej ze spółek, które są w nim zarejestrowane”<sup>281</sup>.

Instytucja rejestrów sądowych wywodzi się ze średniowiecznych, włoskich metryk organizacji kupieckich i rzemieślniczych. W Polsce systemy rejestrów zostały wprowadzone na ziemiach zaboru austriackiego i pruskiego, a po odzyskaniu niepodległości na ich wzór utworzono rejestr handlowy. Jego znaczenie dla obrotu gospodarczego jednak nigdy nie było aż tak duże jak Krajowego Rejestru Sądowego, który ma charakter kompleksowy i co do zasady obejmuje właści-

---

280 Choć ustawa o KRS została uchwalona 20 sierpnia 1997 r., to sam rejestr zaczął funkcjonować ponad 3 lata później, co było związane z koniecznością zintegrowania kilkunastu odrębnych rejestrów sądowych prowadzonych dla przedsiębiorców i innych podmiotów.

281 Zob. art. 3 Pierwszej dyrektywy Rady 68/151/EWG z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w Państwach Członkowskich od spółek w rozumieniu art. 58 akapit drugi Traktatu, w celu uzyskania ich równoważności w całej Wspólnocie, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich (Dz.Urz. WE L 65 z 14.03.1968, s. 8). Dyrektywa ta została co prawda uchylona, ale w akcie, który ją zastąpił, również w art. 3 powtórzono ten sam przepis. Nowa dyrektywa to dyrektywa 2009/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 48 akapit drugi Traktatu, w celu uzyskania ich równoważności, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich (Dz.Urz. UE L 258 z 1.10.2009, s. 11).



wie wszystkich przedsiębiorców niebędących osobami fizycznymi i funkcjonuje w systemie teleinformatycznym i jest dostępny *online*<sup>282</sup>.

W obrocie prawnym wytworzyły się dwa typy rejestrów. Pierwszy z nich, określany rejestrem typu francuskiego, stanowi źródło wiadomości i rodzaj repertorium administracyjnego. Uzyskanie wpisu do takiego rejestru co do zasady nie wywołuje żadnych skutków prawnych, a w szczególności nie ma on wpływu na uzyskanie statusu prawnego przedsiębiorcy. Zupełnie inaczej funkcjonuje tzw. rejestr typu niemieckiego. Jest on również źródłem prawa, jednak dokonywane wpisy mają charakter konstytutywny i wywołują określone skutki prawne istotne z perspektywy przedsiębiorcy. Oba typy rejestrów służą zapewnieniu bezpieczeństwa obrotu i zmuszają przedsiębiorców do składania oświadczeń aktualizujących informacje zawarte w rejestrze, które są przeznaczone dla osób trzecich.

Krajowy Rejestr Sądowy, podobnie jak wcześniej funkcjonujący rejestr handlowy, został ukształtowany w oparciu o koncepcję rejestru handlowego typu niemieckiego i pełni funkcję nie tylko informacyjną, ale również legalizacyjną, wiążąc z wpisem do rejestru kształtowanie nowych sytuacji prawnych<sup>283</sup>. Równocześnie Krajowy Rejestr Sądowy gwarantuje realizację zasady bezpieczeństwa obrotu prawnego, co jest realizowane poprzez nałożenie na przedsiębiorców obowiązków przekazywania informacji, procedury weryfikacyjne, a także określone konsekwencje wpisów<sup>284</sup>.

## 7.2. Charakterystyka KRS

Ustawodawca nie wprowadził definicji legalnej Krajowego Rejestru Sądowego. W literaturze wskazuje się jednak, że jest on „prowadzonym przez sądy w systemie informatycznym, ogólnopolskim, publicznym i jawnym zbiorem wskazanych ustawowo, aktualnych, zupełnych i uznanych za prawdziwe danych identyfikujących w obrocie podmioty do tego rejestru wpisane”<sup>285</sup>. Odpowiedzialność za prowadzenie rejestru została więc przyporządkowana władzy sądowiczej, co jest związane z tym, że skutki prawne wpisu do rejestru mają istotny wpływ na bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, w związku z czym istnieje konieczność obiektywnej weryfikacji wprowadzanych do niego danych z perspektywy zgodności z przepisami prawa. Rejestr ten jest przeznaczony do korzystania przez organy administracji publicznej, sądy oraz osoby trzecie. W ramach tej drugiej

---

282 M. Dębska, *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, LEX/el. 2013, komentarz do art. 1.

283 A. Michnik, *Postępowanie o wpis do rejestru przedsiębiorców*, Warszawa 2009, rozdział I, pkt 1.

284 R. Blicharz (red.), *Prawo...*, s. 53.

285 Ł. Zamojski, *Rejestr. Definicja*, w: *Rejestracja spółek. Zagadnienia materialne i procesowe*, Warszawa 2008, część I, rozdział I, pkt. 1.1.

kategorii możemy wyróżnić dwie grupy: przedsiębiorców, którzy chcą zwiększyć swoją wiarygodność i rozpoznawalność poprzez uzyskanie wpisów w rejestrze oraz aktualizowanie informacji zawartych w rejestrze, a także przedsiębiorców i konsumentów, którzy chcą uzyskać dane o swoich partnerach biznesowych, zapoznając się z informacjami ujawnionymi w rejestrze lub dokumentami zgromadzonymi w aktach rejestrowych.

Krajowy Rejestr Sądowy został stworzony jako rejestr nowoczesny, tj. wykorzystujący system teleinformatyczny, definiowany jako zespół współpracujących ze sobą urządzeń informatycznych i oprogramowania, zapewniający przetwarzanie i przechowywanie, a także wysyłanie i odbieranie danych przez sieci telekomunikacyjne za pomocą właściwego dla danego rodzaju sieci telekomunikacyjnego urządzenia końcowego<sup>286</sup>. System ten, w przeciwieństwie do systemów rejestrów „papierowych”, gwarantuje szeroki dostęp, szybkość i czytelność wprowadzanych zmian, a przede wszystkim możliwość uzyskiwania dostępnych informacji z domu, o ile posiadamy dostęp do Internetu. Prowadzenie rejestru w formie elektronicznej narzuca również pewne ograniczenia, takie jak ograniczoną liczbę dopuszczalnych znaków pisarskich możliwych do ujawnienia w danej rubryce rejestru czy możliwość pisowni tylko wielkimi literami, co może spowodować modyfikację nazwy podmiotu rejestrowego<sup>287</sup>.

W ramach Krajowego Rejestru Sądowego funkcjonują trzy odrębne rejestry:

1. rejestr przedsiębiorców;
2. rejestr stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej<sup>288</sup>;
3. rejestr dłużników niewypłacalnych.

Wszystkie rejestry składające się na Krajowy Rejestr Sądowy są prowadzone niezależnie od siebie, a względem siebie są równorzędne. Ze względu na zakres niniejszego opracowania zostanie omówiony jednak tylko rejestr przedsiębiorców.

### 7.3. Rejestr przedsiębiorców

Rejestr przedsiębiorców pierwotnie miał mieć charakter kompletny i obejmować wszystkich przedsiębiorców, a więc również osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą. Ostatecznie jednak ustawodawca zdecydował się za-

286 Zob. art. 2 pkt 3 ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1030 ze zm.).

287 Ł. Zamojski, w: *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, LEX/el. 2013, komentarz do art. 1.

288 Nazwa „Rejestr stowarzyszeń, innych organizacji społecznych i zawodowych, fundacji oraz samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej” jest nazwą bardzo długą, która tak naprawdę składa się z wymienienia nazw podmiotów, które podlegają wpisowi do tego rejestru. Ponieważ takie podejście wydaje się nie do końca uzasadnione, w literaturze zaproponowano zastąpienie tej nazwy określeniem „rejestr podmiotów niekomercyjnych”. Zob. tamże.

chować podział na ewidencję działalności gospodarczej obejmującej osoby fizyczne prowadzące działalność gospodarczą oraz wyodrębniony w ramach Krajowego Rejestru Sądowego rejestr przedsiębiorców obejmujący co do zasady pozostałych przedsiębiorców.

Rejestr przedsiębiorców przyznaje każdemu podmiotowi w nim umieszczonemu indywidualny, niepowtarzalny 10-cyfrowy numer KRS.

**Przykład**

**ALIOR BANK SPÓŁKA AKCYJNA Numer KRS**

**0000305178**

Wpis do rejestru przedsiębiorców muszą uzyskać wszystkie podmioty, na które taki obowiązek nakłada ustawa, a więc przede wszystkim spółki prawa handlowego, ale również spółdzielnie, a także podmioty wpisane do rejestru podmiotów niekomercyjnych, które prowadzą działalność gospodarczą. Sama nazwa „rejestr przedsiębiorców” nie jest do końca trafna, przede wszystkim ze względu na brak zupełności, tzn. funkcjonowanie przedsiębiorców, na których nie ciąży obowiązek uzyskania wpisu w KRS, a także ze względu na funkcjonowanie podmiotów, które mimo wpisu do KRS nie prowadzą działalności gospodarczej. Co ciekawe, ustawodawca, konstruując spis podmiotów zobowiązanych do uzyskania wpisu do rejestru przedsiębiorców, zastosował zarówno kryterium podmiotowe, jak i przedmiotowe. Przykładowo każda spółka z ograniczoną odpowiedzialnością musi uzyskać wpis do KRS, a zgodnie z art. 151 kodeksu spółek handlowych<sup>289</sup> może zostać utworzona w każdym prawnie dopuszczalnym celu, a zatem w przeciwieństwie do spółki jawnej czy spółki komandytowej, niekoniecznie w celu prowadzenia działalności gospodarczej. Będzie to zatem przykład kryterium podmiotowego. Z drugiej strony pojawiają się podmioty, dla których obowiązkowe jest uzyskanie wpisu do rejestru podmiotów niekomercyjnych, ale dodatkowo może pojawić się także wymóg wpisu do rejestru przedsiębiorców. Będzie się tak działo w sytuacji, kiedy podmioty te będą prowadzić niejako dodatkowo działalność gospodarczą. Jako przykład można wskazać tu stowarzyszenia. Jest to zatem stosowanie kryterium przedmiotowego<sup>290</sup>.

---

289 Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.).

290 A. Michnik, *Postępowanie...*, rozdział I, pkt 1.

**Tabela 5. Podmioty podlegające wpisowi do rejestru przedsiębiorców**

<b>Spółki osobowe:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• spółki jawne</li> <li>• spółki partnerskie</li> <li>• spółki komandytowe</li> <li>• spółki komandytowo-akcyjne</li> </ul>
<b>Spółki kapitałowe:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• spółki akcyjne</li> <li>• spółki z ograniczoną odpowiedzialnością</li> </ul>
<b>Podmioty europejskie:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• europejskie zgrupowania interesów gospodarczych</li> <li>• spółki europejskie</li> <li>• spółdzielnie europejskie</li> </ul>
<b>Inne:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• spółdzielnie</li> <li>• przedsiębiorstwa państwowe</li> <li>• instytuty badawcze</li> <li>• przedsiębiorcy określonych w przepisach o zasadach prowadzenia na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej działalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne</li> <li>• towarzystwa ubezpieczeń wzajemnych</li> <li>• towarzystwa reasekuracji wzajemnej</li> <li>• inne osoby prawne, jeżeli wykonują działalność gospodarczą i podlegają obowiązkowi wpisu do rejestru</li> <li>• oddziały przedsiębiorców zagranicznych działających na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej</li> <li>• główne oddziały zagranicznych zakładów ubezpieczeń</li> <li>• główne oddziały zagranicznych zakładów reasekuracji</li> <li>• instytucje gospodarki budżetowej</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne.

## 7.4. Organy prowadzące KRS

Rejestry publiczne mogą być prowadzone przez organy administracji publicznej albo przez sądy powszechne. W nauce uznaje się, że rejestry prowadzone przez sądy zapewniają większą wiarygodność, ponieważ sądy są niezależne oraz niezawisłe. Dodatkowo sądy co do zasady zapewniają wysoki poziom profesjonalizmu, ponieważ osoby w nich zatrudnione posiadają wykształcenie prawnicze, ukończyły aplikację sądową i złożyły egzamin sędziowski. Poza niewątpliwymi zaletami, rejestry prowadzone przez sądy posiadają także pewne mankamenty, do których przede wszystkim należy stosowanie do postępowania rejestrowego szczególnych przepisów kodeksu postępowania cywilnego<sup>291</sup>, odnoszących się do

291 Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.)

postępowania nieprocesowego, które co do zasady są bardziej skomplikowane niż przepisy ogólne procedury administracyjnej<sup>292</sup>.

Krajowy Rejestr Sądowy prowadzi w systemie teleinformatycznym sądy rejonowe (sądy gospodarcze) obejmujące swoją właściwością obszar województwa lub jego część<sup>293</sup>. Nie są to nowe sądy, a wydziały gospodarcze tworzone w sądach rejonowych (struktura sądownictwa powszechnego obejmuje: sądy rejonowe, sądy okręgowe oraz sądy apelacyjne).

Ciekawą konstrukcją dokonywania wpisów, inną niż u pozostałych przedsiębiorców, spotykamy w spółce cywilnej. Jest to związane z faktem, że spółka ta jest umową cywilnoprawną, a nie przedsiębiorcą. Przedsiębiorcami są wspólnicy spółki cywilnej. Jeśli wspólnikiem jest osoba fizyczna, to fakt założenia tej spółki jest odnotowywany w CEIDG, jeśli jednak wspólnikiem jest spółka kapitałowa lub osobowa, to fakt przystąpienia tych przedsiębiorców do tej spółki odnotowuje się w KRS. Nie ma to jednak postaci osobnego wpisu, ale informacji umieszczonej we wpisie już istniejącego przedsiębiorcy.

Mimo że prowadzenie KRS to zadanie sądów, to jednak ustawodawca przewidział w tym zakresie ograniczoną pomoc ze strony samorządu gminnego, które jako zadania zlecone wykonują czynności związane z prowadzeniem rejestrów, polegające na zapewnieniu zainteresowanym:

1. wglądu do Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD);
2. urzędowych formularzy wniosków wymaganych ustawą umożliwiających rejestrację spółek jawnych;
3. dostępu do informacji o wysokości opłat, sposobie ich uiszczania oraz o właściwości miejscowej sądów rejestrowych.

Gminy wykonują więc zadania o charakterze informacyjnym i pomocniczym. Nie są zobligowane do udzielania szczegółowych instrukcji na temat wypełniania formularzy, wnoszenia opłat czy podpowiadania, jakie działania będą dla przedsiębiorcy korzystniejsze. Jednak w praktyce bardzo często urzędnicy pomagają zainteresowanym osobom w wypełnieniu wniosku, np. podpowiadając, jakie kody PKD powinny się w nim pojawić.

## 7.5. Zasady postępowania rejestrowego

Postępowanie w sprawach o wpis do KRS (tzw. postępowanie rejestrowe) jest postępowaniem nieprocesowym, którego zasady regulują art. 506–525 oraz art. 694<sup>1</sup>–694<sup>8</sup> k.p.c. Należy przy tym zwrócić uwagę, że postępowanie przed sądem rejestrowym nie zawsze będzie miało charakter postępowania w sprawie wpisu

292 Z. Szażyk, A. Szafranski, *Publiczne prawo...*, 2011, s. 90.

293 <https://bip.ms.gov.pl/pl/rejesty-i-ewidencje/krajowy-rejestr-sadowy/adresy/> – pod tym adresem można uzyskać informację na temat adresów poszczególnych sądów gospodarczych.

do KRS; dotyczy to zwłaszcza spraw, w których sąd rejestrowy działa w granicach posiadanych uprawnień o charakterze nadzorczym.

Sprawami z zakresu postępowania rejestrowego zajmuje się sąd rejonowy (sąd gospodarczy) właściwy ze względu na siedzibę podmiotu, którego wpis dotyczy. Podmiot wnioskujący o wpis czy też sam sąd nie mogą zatem dowolnie zmieniać czy też wybierać właściwego dla rejestracji sądu. W przypadku zmiany miejsca siedziby danego podmiotu wniosek o wpis nowych danych należy złożyć do sądu rejestrowego dotychczas właściwego. Dopiero po dokonaniu wpisu sąd, w którym zarejestrowano podmiot, stanie się niewłaściwy i przekaże sprawę temu sądowi, który miejscowo stał się właściwy w sprawie<sup>294</sup>.

W postępowaniu rejestrowym wykorzystywane są urzędowe formularze, których wzory określa wielokrotnie nowelizowane rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 roku<sup>295</sup>. Wypełniając formularze, warto sięgnąć do aktualnych wzorów dostępnych na oficjalnej stronie Ministerstwa Sprawiedliwości. Do formularzy wykorzystywanych w postępowaniu rejestrowym należy dołączyć dokumenty wskazane w przepisach dotyczących funkcjonowania konkretnej kategorii podmiotów, przykładowo przepisy kodeksu spółek handlowych będą wskazywały, jakie dokumenty należy dołączyć do zgłoszenia poszczególnych rodzajów spółek<sup>296</sup>.

Regulacje kodeksu postępowania cywilnego wskazują także, że dokumenty, na których podstawie dokonuje się wpisu do KRS, składa się w oryginałach albo poświadczonych przez notariusza (konsula) odpisach lub wyciągach. Natomiast w przypadku składania dokumentów drogą elektroniczną powinny być one opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy ważnego kwalifikowanego certyfikatu albo podpisem potwierdzonym profilem zaufanym Platformy Usług Administracji Publicznej (ePUAP).

Wpis do Krajowego Rejestru Sądowego ma charakter czynności technicznej dokonywanej na podstawie orzeczenia sądu<sup>297</sup>. Jeśli treść orzeczenia jest zgodna z wnioskiem przedsiębiorcy, wówczas nie ma potrzeby sporządzania uzasadnienia.

Generalnie działania sądu rejestrowego dzieli się na dwa rodzaje, tj. postanowienia wzywające do uzupełnienia braków wniosku oraz zarządzenia o zwrocie wniosku. Ta druga sytuacja następuje w przypadku złożenia wniosku nieopłaconego (brak opłaty lub opłata co prawda wniesiona, ale w złej kwocie), nieprawi-

294 O. Marcewicz, w: A. Jakubecki (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX/el. 2016, komentarz do art. 6942.

295 Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie określenia wzorów urzędowych formularzy wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu i miejsca ich udostępniania (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 724).

296 Przykładowo zob. art. 26 § 1 k.s.h. (spółka jawna), art. 166–167 k.s.h. (spółka z ograniczoną odpowiedzialnością).

297 R. Blicharz (red.), *Prawo...*, s. 57.

dłowo wypełnionego lub wypełnionego, ale na niewłaściwym formularzu. W tej sytuacji sąd nie wzywa do uzupełnienia braków. Co ważne, w razie zwrócenia wniosku może on być ponownie złożony w terminie 7 dni od daty doręczenia zarządzenia o zwrocie. Jeżeli wniosek ponownie złożony nie jest dotknięty brakami, wywołuje skutek od daty pierwotnego wniesienia. Skutek taki nie następuje w razie kolejnego zwrotu wniosku, chyba że zwrot nastąpił na skutek braków uprzednio niewskazanych. Z kolei postanowienia wzywające do uzupełnienia braków są wydawane przez sąd w każdym przypadku stwierdzenia braków we wniosku innych niż już wymienione.

## 7.6. Uproszczona rejestracja przedsiębiorców w KRS

Choć Krajowy Rejestr Sądowy zwiększył bezpieczeństwo i poprawił funkcjonowanie obrotu gospodarczego w Polsce, to jednak w niewystarczającym stopniu przyspieszył rejestrację spółek oraz utrzymał wysokie koszty transakcyjne związane z rejestracją. Istotne zmiany nastąpiły wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw<sup>298</sup>. Kluczową zmianą było wprowadzenie uproszczonej procedury rejestracji spółki jawnej, spółki komandytowej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością za pośrednictwem portalu Ministerstwa Sprawiedliwości eMS (<https://ems.ms.gov.pl/>). Portal umożliwia zawarcie umowy spółki przy użyciu uproszczonych wzorców umownych określonych w rozporządzeniach Ministra Sprawiedliwości<sup>299</sup>, które zawierają podstawowe postanowienia umowne, i pozwalających na zindywidualizowanie umowy spółki tylko w ograniczonym zakresie.

Rejestracja spółki przy wykorzystaniu wzorca wymaga, że wszyscy wspólnicy utworzyli konta na portal eMS. Login i hasło stanowią podpis elektroniczny, który umożliwia podpisywanie i wysyłanie dokumentów. Korzystanie z portal eMS nie wymaga więc bezpiecznego podpisu elektronicznego, który wymaga weryfikacji certyfikatami. Uproszczony tryb rejestracji spółek zakłada, że spółka powinna zostać zarejestrowana w ciągu 24 godzin, z zastrzeżeniem, że wnioski złożone w tym trybie są rozpatrywane w dni robocze w godzinach pracy sądów. Z perspektywy przedsiębiorcy kluczowe znaczenie ma jednak pełne zrealizowanie

---

<sup>298</sup> Dz.U. poz. 1161.

<sup>299</sup> Zob. rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie określenia wzorców dotyczących spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udostępnionych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. poz. 69); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie określenia wzorców dotyczących spółki jawnej udostępnionych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. poz. 68); rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie określenia wzorców dotyczących spółki komandytowej udostępnionych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. poz. 70).

tzw. zasady jednego okienka. Dane z KRS są przekazywane automatycznie do urzędowych rejestrów statystycznych i podatkowych, dzięki czemu numery REGON i NIP są nadawane automatycznie i umieszczane w rejestrze przedsiębiorców bez dodatkowych wniosków.

Opłata za wpis do KRS w przypadku spółek rejestrowanych za pośrednictwem portalu eMS wynosi 250 zł (w przypadku klasycznej rejestracji jest to 500 zł). Opłata za ogłoszenie pierwszego wpisu w Monitorze Sądowym i Gospodarczym wynosi 100 zł (tyle samo co w przypadku klasycznej rejestracji). Dodatkowo, w przypadku rejestracji spółki z ograniczoną odpowiedzialnością przy pomocy portalu eMS, znika wymóg zawarcia umowy w formie aktu notarialnego, a więc nie trzeba płacić taksy notarialnej.

Rejestracja spółek za pomocą platformy eMS przebiega według następującego schematu:

1. założenie przez wspólników lub udziałowców kont w systemie eMS;
2. rejestracja umowy wraz wyborem opcji przy postanowieniach zamiennych;
3. rejestracja dokumentów dodatkowych do umowy spółki (np. prokura czy lista wspólników);
4. rejestracja wniosku o zarejestrowanie spółki;
5. wniesienie opłaty za wniosek;
6. wysłanie za pośrednictwem portalu eMS wniosku i dokumentów do sądu i otrzymanie potwierdzenia i korespondencji z sądu.

Od 1 kwietnia 2016 r. portal eMS umożliwia również wprowadzania zmian w umowie, podwyższenie kapitału zakładowego, a także podejmowanie uchwał dotyczących m.in. zmiany adresu spółki i zatwierdzenia sprawozdania finansowego wraz ze złożeniem w tym zakresie wniosku o wpis do KRS.

## **7.7. Opłaty w postępowaniu rejestracyjnym**

W przeciwieństwie do CEIDG sprawy z zakresu działania KRS podlegają opłacie regulowanej przez ustawę z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych<sup>300</sup>. Sprawy te będą obejmowały nie tylko samą rejestrację nowego przedsiębiorcy, ale również np. zmiany dokonywane w jego nazwie przedsiębiorcy już w trakcie jego istnienia.

Obecnie rejestracja nowego podmiotu w rejestrze przedsiębiorców w Krajowym Rejestrze Sądowym wynosi 500 zł. Obniżenie tej kwoty do 250 zł ma miejsce w przypadku spółki jawnej, spółki komandytowej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, których umowy zostały zawarte przy wykorzystaniu wzor-

<sup>300</sup> Tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 623.



ców umowy udostępnionych w systemie teleinformatycznym. Nie jest to jednak jedyny koszt ponoszony przez przyszłego przedsiębiorcę. Zgodnie z ustawą z dnia 22 grudnia 1995 r. o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego<sup>301</sup> wszystkie wpisy do Krajowego Rejestru Sądowego ogłasza się także w MSiG, co podlega opłacie w kwocie 100 zł.

Od 15 stycznia 2015 r. dla spółek rejestrowanych za pośrednictwem portalu eMS obowiązuje niższa opłata sądowa w wysokości 250 zł. Opłatę stałą w kwocie 250 zł pobiera się od wniosku o dokonanie zmiany wpisu dotyczącego podmiotu wpisanego do rejestru przedsiębiorców.

## 7.8. Zasada jawności

Ważną cechą KRS jest to, że jest to rejestr jawny. Zasada jawności KRS przejawia się w dwóch podstawowych aspektach – jawności materialnej oraz jawności formalnej<sup>302</sup>. Jawność materialna jest związana ze skutkami prawnymi wywołanymi przez wpis do KRS i opiera się na domniemaniu powszechnej znajomości danych wpisanych do rejestru (art. 15 i 16 u.k.r.s.), domniemaniu prawdziwości informacji zawartych w rejestrze (art. 17 u.k.r.s.) oraz odpowiedzialności przedsiębiorcy w związku z podaniem nieprawdziwych danych albo niezgłoszeniem w terminie danych podlegających obowiązkowi zgłoszenia<sup>303</sup>. Jawność formalna oznacza to, że każdy ma prawo dostępu do danych zawartych w rejestrze, bez konieczności wykazania się interesem prawnym lub faktycznym. Co więcej, część informacji jest powszechnie dostępna. Informacje umieszczone w Internecie obejmują dla każdego podmiotu następujące dane:

1. nazwę lub firmę;
2. numer KRS;
3. numer REGON;
4. siedzibę;
5. adres siedziby;
6. numer NIP;
7. imiona i nazwiska oraz funkcje osób wchodzących w skład organu reprezentacji, a także sposób reprezentacji;
8. datę wykreślenia z rejestru, która zostaje ujawniona po uprawomocnieniu się postanowienia sądu rejestrowego w tym zakresie.

Ponadto zasada jawności jest realizowana przez zapewnienie każdemu:

1. prawa dostępu do danych zawartych w Rejestrze;

---

301 Tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 125.

302 A. Nowacki, *Jawność materialna Krajowego Rejestru Sądowego*, PS 2007, nr 5, s. 36.

303 E. Bieniek-Koronkiewicz, J. Sieńczyło-Chlabicz, *Glosa* 2002, nr 2, s. 18–21.

2. możliwości wglądu do danych zawartych w Rejestrze przy pomocy strony internetowej <https://ems.ms.gov.pl/>;
3. prawa otrzymania poświadczonych odpisów, wyciągów, zaświadczeń i informacji z Rejestru;
4. prawa otrzymania z katalogu, drogą elektroniczną, poświadczonych kopie dokumentów zgromadzonych w katalogu;
5. możliwości przeglądania akt rejestrowych.

Dodatkowo, przejawem zasady jawności formalnej jest ogłaszanie wpisów do KRS w Monitorze Sądowym i Gospodarczym, ogólnopolski dziennik urzędowy, w którym publikowane są obwieszczenia i ogłoszenia wymagane przez Kodeks spółek handlowych, Kodeks postępowania cywilnego, ustawę o Krajowym Rejestrze Sądowym, ustawę o rachunkowości i inne ustawy.

Poniżej zamieszczono tabelę z informacjami, które są umieszczane w poszczególnych działach rejestru przedsiębiorców w ramach wpisów poszczególnych spółek.

**Tabela 6. Dane podlegające zamieszczeniu w rejestrze przedsiębiorców**

<b>Dane podlegające zamieszczeniu w dziale 1 rejestru przedsiębiorców</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) nazwa lub firma, pod którą działa;</li><li>2) oznaczenie jego formy prawnej;</li><li>3) jego siedziba i adres;</li><li>4) jeżeli podmiot wpisany do rejestru przedsiębiorców posiada oddziały – także ich siedziby i adresy;</li><li>5) oznaczenie jego poprzedniego numeru rejestru sądowego lub numeru w ewidencji działalności gospodarczej;</li><li>6) jeżeli podmiot wpisany do rejestru przedsiębiorców utworzony został w wyniku:<ol style="list-style-type: none"><li>a) przekształcenia,</li><li>b) podziału innego podmiotu albo połączenia innych podmiotów,</li><li>c) koncentracji innych podmiotów,</li></ol>– zamieszcza się w tym rejestrze wzmiankę o tym fakcie wraz z dodatkowymi informacjami;</li><li>7) wzmianka o wykonywaniu działalności gospodarczej z innymi podmiotami na podstawie umowy spółki cywilnej;</li><li>8) NIP albo informacja o jego unieważnieniu lub uchyleniu;</li><li>9) w przypadku gdy podmiot je posiada – adres strony internetowej i adres poczty elektronicznej;</li><li>10) w przypadku wspólników spółki jawnej, członków europejskiego zrępowania interesów gospodarczych, wspólników spółki partnerskiej, wspólników spółki komandytowej oraz komplementariuszy spółki komandytowo-akcyjnej – informacje o pozostawaniu w związku małżeńskim, zawarciu małżeńskiej umowy majątkowej, powstaniu rozdzielnosci majątkowej między małżonkami, zaznaczenie ograniczenia zdolności do czynności prawnych, o ile takie istnieje;</li><li>11) w przypadku podmiotu niebędącego osobą fizyczną – informacje o statucie lub umowie, wzmiankę o ich zmianie, okres, na który podmiot został utworzony, oraz jego numer identyfikacyjny REGON</li></ol> <p>Powyżej zostały wymienione dane, które umieszczane są w dziale 1 bez względu na to, jakiego przedsiębiorcy dotyczy dany wpis!</p> <p>W zależności od rodzaju spółki, w ramach której działa przedsiębiorca, pojawiają się jednak kolejne dane, np. w przypadku spółki jawnej oznaczenie wspólników spółki jawnej. Są to dane związane ze specyfiką danej spółki.</p>
<b>Dane podlegające zamieszczeniu w dziale 2 rejestru przedsiębiorców</b>
<ol style="list-style-type: none"><li>1) oznaczenie organu uprawnionego do reprezentowania podmiotu oraz osób wchodzących w jego skład, ze wskazaniem sposobu reprezentacji, a w przypadku gdy w spółkach osobowych nie ma takiego organu – wskazanie wspólników uprawnionych do reprezentowania spółki, a także sposobu reprezentacji;</li><li>2) dotyczące prokurentów oraz rodzaju prokury;</li><li>3) oznaczenie osoby upoważnionej przez przedsiębiorcę zagranicznego do reprezentowania go w oddziale</li></ol>

<b>Dane podlegające zamieszczeniu w dziale 3 rejestru przedsiębiorców</b>
<p>1) przedmiot działalności według Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD) – nie więcej niż dziesięć pozycji, w tym jeden przedmiot przeważającej działalności;</p> <p>2) kwestie finansowe, np.</p> <p>a) wzmianka o złożeniu sprawozdania finansowego i rocznego skonsolidowanego sprawozdania finansowego grupy kapitałowej, z oznaczeniem dat ich złożenia i roku obrotowego,</p> <p>b) wzmianka o braku obowiązku sporządzenia i złożenia sprawozdania finansowego,</p> <p>c) informacja o dniu kończącym rok obrotowy</p>
<b>Dane podlegające zamieszczeniu w dziale 4 rejestru przedsiębiorców</b>
<p>1) zaległości podatkowe i celne objęte egzekucją, jeżeli dochodzona należność nie została uiszczona w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji; datę wszczęcia egzekucji tych należności oraz wysokość pozostałych do wyegzekwowania kwot, datę i sposób zakończenia egzekucji;</p> <p>2) należności, do których poboru jest obowiązany Zakład Ubezpieczeń Społecznych, objęte egzekucją, jeżeli dochodzona należność nie została uiszczona w terminie 60 dni od daty wszczęcia egzekucji; data wszczęcia egzekucji tych należności oraz wysokość pozostałych do wyegzekwowania kwot, data i sposób zakończenia egzekucji;</p> <p>3) oznaczenie wierzyciela podmiotu oraz jego wierzytelność, jeżeli posiada tytuł wykonawczy wystawiony przeciwko podmiotowi i nie został zaspokojony w ciągu 30 dni od daty wezwania do spełnienia świadczenia; w przypadku wierzytelności solidarnych ujawnieniu w rejestrze podlega jedynie wierzyciel wnoszący o dokonanie wpisu z zaznaczeniem, że jest to wierzytelność wynikająca z zobowiązania solidarnego;</p> <p>4) informacje o zabezpieczeniu majątku dłużnika w postępowaniu w przedmiocie ogłoszenia upadłości albo w postępowaniu restrukturyzacyjnym przez ustanowienie tymczasowego nadzorca sądowego lub zarządcy przymusowego i jego zmianach lub o nadzorca sądowym lub zarządcy ustanowionym w postępowaniu restrukturyzacyjnym, który pełni funkcję po prawomocnym umorzeniu postępowania restrukturyzacyjnego w związku ze złożeniem uproszczonego wniosku o otwarcie postępowania sanacyjnego albo uproszczonego wniosku o ogłoszenie upadłości, zawieszeniu prowadzonych przeciwko dłużnikowi egzekucji, a także o oddaleniu wniosku o ogłoszenie upadłości na podstawie art. 13 prawa upadłościowego;</p> <p>5) informacje o umorzeniu egzekucji sądowej lub administracyjnej prowadzonej przeciwko przedsiębiorcy, z uwagi na fakt, że z egzekucji nie uzyska się sumy wyższej od kosztów egzekucyjnych</p>
<b>Dane podlegające zamieszczeniu w dziale 5 rejestru przedsiębiorców</b>
<p>W dziale 5 rejestru przedsiębiorców zamieszcza się wzmiankę o powołaniu i odwołaniu kuratora.</p>

Dane podlegające zamieszczeniu w dziale 6 rejestru przedsiębiorców
<p>1) informacje o otwarciu i zakończeniu likwidacji, ustanowieniu zarządu i zarządu komisarycznego;</p> <p>2) dane o osobie likwidatora wraz ze sposobem reprezentacji, zarządcy oraz zarządcy komisarycznego;</p> <p>3) informacja o rozwiązaniu lub unieważnieniu spółki;</p> <p>4) informacje o połączeniu z innymi podmiotami, podziale lub przekształceniu podmiotu w inny sposób;</p> <p>5) informacja o zawieszeniu albo wznowieniu wykonywania działalności gospodarczej;</p> <p>6) informacje o otwarciu postępowania restrukturyzacyjnego, o ogłoszeniu upadłości, o ukończeniu tych postępowań lub o uchyleniu układu, o osobie zarządcy przymusowego, syndyka, nadzorcy sądowego, zarządcy, zarządcy zagranicznego oraz o osobach powołanych w toku postępowania restrukturyzacyjnego albo upadłościowego do reprezentowania dłużnika albo upadłego (reprezentant dłużnika albo upadłego lub przedstawiciel dłużnika albo upadłego);</p> <p>7) dla spółki europejskiej, europejskiego zgrupowania interesów gospodarczych i spółdzielni europejskiej – wzmianka o złożeniu planu przeniesienia siedziby, a w przypadku wykreślenia z uwagi na zmianę siedziby – informacja o państwie, do którego przeniesiono siedzibę, i rejestrze, do którego wpisano podmiot.</p>

Źródło: Opracowanie własne na podstawie art. 38-44 u.k.r.s.

## 7.9. Centralna Informacja KRS

Realizacja zasady jawności formalnej KRS następuje poprzez funkcjonowanie Centralnej Informacji Krajowego Rejestru Sądowego. Centralną Informację KRS tworzy Minister Sprawiedliwości, natomiast jej oddziały funkcjonują przy sądach rejestrowych. Zadaniem Centralnej Informacji jest:

1. prowadzenie zbioru informacji KRS oraz elektronicznego katalogu dokumentów spółek;
2. udzielanie informacji z KRS oraz przechowywanie i udostępnianie kopii dokumentów z katalogu;
3. utworzenie i eksploatacja połączeń KRS i katalogu w systemie teleinformatycznym.

Poza tym Centralna Informacja (CI) wydaje odpisy, wyciągi i zaświadczenia oraz udziela informacji z KRS, które mają moc dokumentów urzędowych, jeżeli zostały wydane w postaci papierowej lub elektronicznej.

**Tabela 7. Rodzaje dokumentów wydawanych przez Centralną Informację**

Lp.	Nazwa	Charakterystyka
1	odpis pełny	zawiera treść wszystkich wpisów w rejestrze pod danym numerem KRS, dokonanych od chwili pierwszego wpisu, z wyjątkiem wpisów niepodlegających ujawnieniu
2	odpis aktualny	zawiera aktualną treść wpisów w rejestrze pod danym numerem KRS

3	wyciąg z rejestru	zawiera aktualną treść wpisów dotyczącą podmiotu wpisanego do rejestru pod określonym numerem KRS, obejmującą wskazane przez wnioskodawcę działy rejestru
4	zaświadczenia	1) zaświadczenie, że dany podmiot jest wpisany do rejestru pod określonym numerem; 2) zaświadczenie, że dany podmiot nie jest wpisany do rejestru; 3) zaświadczenie o wykreśleniu danego podmiotu z rejestru; 4) zaświadczenie o posiadaniu przez podmiot statusu organizacji pożytku publicznego.

Źródło: opracowanie własne

Informacje, które są udostępniane przez CI, mogą być odpłatne lub bezpłatne. Centralna Informacja pobiera opłaty za udzielanie informacji, wydawanie odpisów, wyciągów lub zaświadczeń z Rejestru oraz za udostępnianie kopii dokumentów z katalogu. Opłaty te stanowią dochód budżetu państwa. Natomiast CI bezpłatnie udostępnia, w ogólnodostępnych sieciach teleinformatycznych, aktualne informacje o podmiotach wpisanych do Rejestru oraz listę dokumentów zawartych w katalogu.

Każda osoba zainteresowana podstawowymi informacjami na temat podmiotów zarejestrowanych w KRS może je uzyskać od 2012 r. na stronie Ministerstwa Sprawiedliwości pod adresem: <https://ems.ms.gov.pl/>. Po podaniu np. numeru KRS danej organizacji, nazwy, adresu, można sprawdzić jej dane oraz pobrać odpis i wydrukować go. Dzięki tej usłudze nie jest już konieczne odwiedzanie sądu rejestrowego ani uiszczanie osobnych opłat za wydanie odpisu aktualnego z KRS, gdyż pobrane samodzielnie wydruki komputerowe aktualnych informacji o podmiotach wpisanych do Rejestru mają moc dokumentów wydawanych przez Centralną Informację, pod warunkiem że posiadają cechy umożliwiające ich weryfikację z danymi zawartymi w Rejestrze. Jest to zatem bardzo wygodne rozwiązanie dotyczące podstawowych informacji o podmiotach wpisanych do rejestru, których uzyskanie bardzo często zaspokaja zapotrzebowanie osoby chcącej skorzystać z danych udostępnianych przez KRS.

Generalnie można zauważyć, że ustawodawca, tworząc CI KRS, oddzielił zadania rejestracyjne, które powierzył sądom rejestrowym od czynności informacyjnych, za które odpowiada właśnie Centralna Informacja.

**Tabela 8. Opłaty za udostępnianie informacji z rejestru przedsiębiorców**

Lp.	Działanie	Kwota
1.	informacja z rejestru wydana na wniosek o udzielenie informacji	5 zł
2.	odpis pełny wydany na wniosek o wydanie odpisu pełnego	60 zł
3.	odpis aktualny wydany na wniosek o wydanie odpisu aktualnego	30 zł
4.	wyciąg wydany na wniosek o wydanie wyciągu dotyczący działu 1 za każdy następny dział	10 zł 5zł
5.	zaświadczenie wydane na wniosek o wydanie zaświadczenia	15 zł
6.	kopia dokumentu z elektronicznego katalogu dokumentów spółek wydana na wniosek o udostępnienie kopii dokumentu	50 zł

Źródło: art. 1 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie określenia wysokości opłat za udzielanie informacji, wydawanie odpisów, wyciągów i zaświadczeń z Krajowego Rejestru Sądowego oraz za udostępnianie kopii dokumentów z elektronicznego katalogu dokumentów spółek (Dz.U. Nr 247, poz. 1812).

## **7.10. Rejestracja przedsiębiorcy w KRS na przykładzie spółki jawnej i spółki z ograniczoną odpowiedzialnością**

Uzyskanie wpisu w rejestrze przedsiębiorców wymaga wypełnienia odpowiednich dokumentów wraz z załącznikami, a następnie złożenia ich do sądu rejestrowego. Można to uczynić drogą elektroniczną bądź osobiście, składając wniosek w sekretariacie sądu. Dopuszczalne jest także przesłanie wniosku drogą pocztową. Ważne jest, że dla skuteczności złożenia wniosku konieczne jest nie tylko poprawne wypełnienie wszystkich wymaganych formularzy, załączenie odpowiednich dokumentów, ale także uiszczenie stosownej opłaty.

Aby zarejestrować spółkę, należy wypełnić urzędowe, obowiązujące w danym momencie formularze. W zależności od rodzaju spółki, którą wybierzemy dla prowadzenia naszej działalności, będą to różne formularze.

### **Ogólne zasady wypełniania formularzy**

1. Szare pola pozostawia się puste.
2. Białe pola formularza należy wypełnić czytelnie wielkimi, drukowanymi literami, na maszynie, komputerowo lub ręcznie.
3. Pola, które nie są wypełniane, należy przekreślić.
4. Wypełnionych pól nie poprawia się, nie zamalowuje korektorem ani nie parafuje.
5. Do wniosku należy dołączyć wszelkie wymagane w danej sytuacji załączniki: formularze oraz inne załączniki, w tym także informację o wniesionej opłacie.

6. Wniosek składa się do sądu rejestrowego właściwego miejscowo ze względu na siedzibę spółki.

**Tabela 9. Dokumenty, jakie trzeba złożyć przy rejestracji spółki jawnej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością**

Nazwa	Opis wniosku
<b>SPÓŁKA JAWNA</b>	
KRS W1	<b>Wniosek o rejestrację podmiotu w rejestrze przedsiębiorców – spółka jawna, spółka partnerska, spółka komandytowa – PODSTAWOWY FORMULARZ</b>
KRS WB	Stosowany celem wpisania danych wspólników spółki jawnej
KRS WK	Stosowany dla wskazania wspólników reprezentujących spółkę i sposobu reprezentacji spółki
KRS WM	Wskazuje przedmiot działalności
KRS WA	Dodawany, gdy spółka będzie posiadała oddziały
KRS WH	Dodawany w przypadku, gdy spółka jawna powstaje w wyniku przekształcenia
Dodatkowe dokumenty dołączane w formie załączników do wniosku:	1) umowa spółki jawnej 2) lista wspólników spółki jawnej zawierającą nazwiska i imiona bądź nazwy wspólników oraz ich adresy (adresy do doręczeń) 3) wzory podpisów osób uprawnionych do reprezentacji spółki jawnej, złożone wobec sądu albo poświadczone notarialnie 4) dowód uiszczenia opłaty sądowej (500 zł) 5) dowód uiszczenia opłaty za ogłoszenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym (100 zł) 6) wniosek o wpis do krajowego rejestru urzędowego podmiotów gospodarki narodowej (REGON) 7) zgłoszenie płatnika składek w rozumieniu przepisów o systemie ubezpieczeń społecznych (ZUS ZPA) 8) zgłoszenie identyfikacyjne, o którym mowa w ustawie z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników <sup>304</sup> wraz ze wskazaniem właściwego naczelnika urzędu skarbowego (NIP 2) 9) dokument potwierdzający uprawnienie spółki do lokalu lub nieruchomości, w których znajduje się jej siedziba, czyli np. umowa najmu itp.
<b>SPÓŁKA Z O.O.</b>	
KRS W3	<b>Wniosek o rejestrację podmiotu w rejestrze przedsiębiorców – spółka z ograniczoną odpowiedzialnością – PODSTAWOWY FORMULARZ</b>
KRS WE	Wspólnicy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością podlegający wpisowi do rejestru
KRS WK	Stosowany dla wskazania wspólników reprezentujących spółkę i sposobu reprezentacji spółki
KRS WM	Wskazuje przedmiot działalności




## Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej

---

Dodatkowe dokumenty dołączane w formie załączników do wniosku:	<ol style="list-style-type: none"><li>1) akt notarialny obejmujący umowę spółki</li><li>2) oświadczenie członków zarządu, że wkłady na pokrycie kapitału zakładowego zostały wniesione</li><li>3) lista wspólników wraz z liczbą ich udziałów i wartością nominalną tychże udziałów</li><li>4) lista obejmująca nazwiska, imiona i adresy członków zarządu</li><li>5) potwierdzenie uiszczenia opłaty sądowej oraz opłaty za ogłoszenie w Monitorze Sądowym i Gospodarczym</li></ol>
--	--

Źródło: opracowanie własne na podstawie u.k.r.s. i k.s.h.

<b>KRS-W3</b>	Sygnatura akt (wypełnia sąd)	
 <b>Krajowy Rejestr Sądowy</b>	<b>Wniosek o rejestrację podmiotu w rejestrze przedsiębiorców</b>  <b>SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>Formularz należy wypełnić w języku polskim, czytelnie, na maszynie, komputerowo lub ręcznie, wielkimi, drukowanymi literami.</li> <li>Wnioskodawca wypełnia pola jasne.</li> <li>We wszystkich wypełnianych polach, w których występuje możliwość wyboru, należy wstawić X w jednym odpowiednim kwadracie.</li> <li>Wszystkie pola, w których nie będą wpisane odpowiednie informacje, należy przekreślić.</li> <li>Wniosek składa się do sądu rejonowego (sądu gospodarczego) właściwego ze względu na siedzibę podmiotu, którego wpis dotyczy. Wniosek można złożyć w biurze podawczym właściwego sądu lub nadać w urzędzie pocztowym na adres sądu.</li> <li>Wniosek złożony z naruszeniem przepisu art. 19 ust. 2 ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym lub nieprawidłowo wypełniony podlega zwróceniu, bez wzywania do uzupełnienia braków.</li> </ul>		
Miejsce na notatki sądu		Data wpływu (wypełnia sąd)
<b>SĄD, DO KTÓREGO SKŁADANY JEST WNIOSEK</b>		
1. Nazwa sądu Sąd Rejonowy <b>DLA M. ST. WARSZAWY W WARSZAWIE, XIII WYDZIAŁ GOSPODARCZY KRS</b>		
<b>SIEDZIBA PODMIOTU, KTÓREGO DOTYCZY WPIS</b>		
2. Województwo <b>MAZOWIECKIE</b>		3. Powiat <b>M. ST. WARSZAWA</b>
4. Gmina <b>M.ST. WARSZAWA</b>		5. Miejscowość <b>WARSZAWA</b>
<b>OKREŚLENIE REJESTRACJI</b>		
6. Rejestracja dotyczy:		
<input checked="" type="checkbox"/> 1. Nowego podmiotu		<input type="checkbox"/> 2. Podmiotu uprzednio zarejestrowanego (prze rejestrowanie) <sup>1)</sup>

**Część A**

<b>A.1 DANE WNIOSKODAWCY</b>	
7. Wnioskodawca:	
<input checked="" type="checkbox"/> 1. Spółka / spółka w organizacji	<input type="checkbox"/> 2. Inny wnioskodawca
<i>Pola o numerach 8 i 9 należy wypełnić tylko wówczas, gdy w polu numer 7 zaznaczono „Inny wnioskodawca”. W pozostałych przypadkach pola te należy przekreślić.</i>	
8. Nazwa / firma lub nazwisko	
9. Imię	
<b>A.2 DANE ADRESATA KORESPONDENCJI</b>	
A.2.1 Oznaczenie adresata korespondencji	
10. Nazwa / firma lub nazwisko <b>ABC SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ</b>	
11. Imię	

<sup>1)</sup> Dotyczy podmiotu, który przed dniem 1 stycznia 2001 r. uzyskał wpis w odpowiednim rejestrze sądowym.

## Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej

A.2.2 Adres do korespondencji			
12. Ulica <b>DOMANIEWSKA</b>	13. Nr domu <b>50</b>	14. Nr lokalu	15. Miejscowość <b>WARSZAWA</b>
16. Kod pocztowy <b>02-672</b>	17. Poczta <b>WARSZAWA</b>		18. Kraj <b>POLSKA</b>

A.3 DANE PEŁNOMOCNIKA PROCESOWEGO			
A.3.1 Oznaczenie pełnomocnika			
19. Nazwa / firma lub nazwisko			
20. Imię			
A.3.2 Adres pełnomocnika			
21. Ulica	22. Nr domu	23. Nr lokalu	24. Miejscowość
25. Kod pocztowy	26. Poczta	27. Kraj	

### Część B

<b>Wnoszę o dokonanie wpisu zgodnie z informacjami zamieszczonymi we wniosku i na załącznikach:</b>	
B.1 DANE PODMIOTU	
28. Firma spółki <b>ABC SPÓŁKA Z OGRANICZONĄ ODPOWIEDZIALNOŚCIĄ W ORGANIZACJI</b>	
29. Oznaczenie formy prawnej <b>Spółka z ograniczoną odpowiedzialnością</b>	

### Część C

C.1 DANE O NIP I REGON	
<i>Pola o numerach 32 i 33 należy wypełnić, jeżeli spółka posiada NIP i/lub REGON. W innym przypadku pola te należy przekreślić. Pola o numerach 30 i/lub 31 należy wypełnić, jeżeli spółka nie wypełnia pól 32 i/lub 33.</i>	
30. Spółka nie wystąpiła o NIP <input checked="" type="checkbox"/>	31. Spółka nie wystąpiła o REGON <input checked="" type="checkbox"/>
32. Numer identyfikacji podatkowej (NIP)	33. Numer identyfikacyjny REGON
C.2 DANE O WCZEŚNIEJSZEJ REJESTRACJI SPÓŁKI	
<i>Pola o numerach od 34 do 36 dotyczą wyłącznie spółki uprzednio zarejestrowanej. W przypadku zgłoszenia nowej spółki pola te należy przekreślić.</i>	
34. Nazwa sądu prowadzącego rejestr	
35. Nazwa rejestru <b>RHB</b>	36. Numer w rejestrze
C.3 INFORMACJA O PROWADZENIU DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ Z INNYMI PODMIOTAMI NA PODSTAWIE UMOWY SPÓŁKI CYWILNEJ	
37. Czy przedsiębiorca prowadzi działalność gospodarczą z innymi podmiotami na podstawie umowy spółki cywilnej? <input type="checkbox"/> TAK <input checked="" type="checkbox"/> NIE	
C.4 SIEDZIBA I ADRES SPÓŁKI	
38. Województwo <b>MAZOWIECKIE</b>	39. Powiat <b>M. ST. WARSZAWA</b>
40. Gmina <b>M. ST. WARSZAWA</b>	41. Miejscowość <b>WARSZAWA</b>

42. Ulica <b>DOMANIEWSKA</b>	43. Nr domu <b>50</b>	44. Nr lokalu
45. Kod pocztowy <b>02 - 672</b>	46. Poczta <b>WARSZAWA</b>	
47. Adres poczty elektronicznej <b>ABC@GMAIL.COM</b>		
48. Adres strony internetowej		
<b>C.5 INFORMACJA NA TEMAT UMOWY SPÓŁKI</b> <i>Dla spółki uprzednio zarejestrowanej należy podać informację o umowie stanowiącej podstawę dokonania wpisu do Rejestru Handlowego oraz o zmianach umowy spółki dotychczas niezarejestrowanych.</i>		
49. Data sporządzenia aktu notarialnego (dzień–miesiąc–rok), oznaczenie notariusza i kancelarii notarialnej, numer repertorium oraz dla spółki przerejestrowywanej – w przypadku zmiany umowy – numery zmienionych, dodanych, usuniętych paragrafów (innych jednostek redakcyjnych) <b>AKT NOTARIALNY SPORZĄDZONY DNIA 24 LISTOPADA 2016 ROKU PRZEZ NOTARIUSZA ADAMA NOWAKA W JEGO KANCELARII NOTARIALNEJ W WARSZAWIE PRZY ULICY ŚWIĘTOKRZYSKIEJ 15, REP. A NR 1234/16</b>		
<b>C.6 INFORMACJA O CZASIE, NA JAKI UTWORZONA JEST SPÓŁKA</b>		
50. Spółka utworzona jest na czas: <input type="checkbox"/> 1. Oznaczony, jaki? <input checked="" type="checkbox"/> 2. Nieoznaczony		
<b>C.7 INFORMACJA O PIŚMIE PRZEZNACZONYM DO OGŁOSZEŃ SPÓŁKI INNYM NIŻ „MONITOR SĄDOWY I GOSPODARCZY”</b>		
51. Oznaczenie pisma przeznaczanego do ogłoszeń spółki		
<b>C.8 INFORMACJA, CZY WSPÓLNIK MOŻE MIEĆ JEDEN CZY WIĘKSZĄ LICZBĘ UDZIAŁÓW</b>		
52. Wspólnik może mieć: <input type="checkbox"/> 1. Jeden udział <input checked="" type="checkbox"/> 2. Większą liczbę udziałów		
<b>C.9 INFORMACJA O KAPITALE SPÓŁKI</b>		
53. Wysokość kapitału zakładowego spółki Słownie: <b>PIĘĆ TYSIĘCY</b>	54. Waluta <b>ŻŁOTY</b>	
55. Wartość udziałów objętych za aport Słownie:	56. Waluta	
<b>C.10 INFORMACJA O DNIU KOŃCZĄCYM ROK OBROTOWY</b>		
57. Dzień kończący pierwszy rok obrotowy, za który należy złożyć sprawozdanie finansowe (dzień – miesiąc – rok): <b>31 -12 - 2017</b>		

**Część D**

<b>D.1 INFORMACJA O ZAŁĄCZNIKACH:</b>	
1.	Jeśli spółka posiada oddziały, należy wypełnić załącznik KRS-WA „Oddziały, terenowe jednostki organizacyjne”.
2.	Jeśli spółka powstała w wyniku połączenia, podziału lub przekształcenia, należy wypełnić załącznik KRS-WH „Sposób powstania podmiotu”.
3.	W celu wpisania danych wspólników podlegających wpisowi do rejestru (art. 38 pkt 8 lit. c ustawy o KRS) należy wypełnić załącznik KRS-WE „Wspólnicy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością podlegający wpisowi do rejestru”.
4.	W celu wpisania informacji na temat organu uprawnionego do reprezentacji spółki i osób wchodzących w jego skład oraz sposobu reprezentacji należy wypełnić załącznik KRS-WK „Organy podmiotu / wspólnicy uprawnieni do reprezentowania spółki”.
5.	W celu wpisania informacji na temat organu nadzoru i osób wchodzących w jego skład należy wypełnić załącznik KRS-WK „Organy podmiotu / wspólnicy uprawnieni do reprezentowania spółki”.
6.	Jeśli spółka posiada prokurentów, należy wypełnić załącznik KRS-WL „Prokurenci, pełnomocnicy spółdzielni, przedsiębiorstwa państwowego, instytutu badawczego”.
7.	W celu wpisania przedmiotu działalności przedsiębiorcy należy wypełnić załącznik KRS-WM „Przedmiot działalności”.
8.	Jeśli razem z niniejszym wnioskiem składane są: roczne sprawozdanie finansowe, opinia biegłego rewidenta, uchwała lub postanowienie o zatwierdzeniu sprawozdania finansowego lub sprawozdanie z działalności spółki, należy wypełnić załącznik KRS-ZN „Sprawozdania finansowe i inne dokumenty”.

D.1.1 Lista załączonych formularzy uzupełniających

Lp.	Symbol i nazwa załącznika	Liczba załączników
1.	KRS-WA Oddziały, terenowe jednostki organizacyjne	
2.	KRS-WE Wspólnicy spółki z ograniczoną odpowiedzialnością podlegający wpisowi do rejestru	1
3.	KRS-WH Sposób powstania podmiotu	
4.	KRS-WK Organy podmiotu / wspólnicy uprawnieni do reprezentowania spółki	1
5.	KRS-WL Prokurenci, pełnomocnicy spółdzielni, przedsiębiorstwa państwowego, instytutu badawczego	
6.	KRS-WM Przedmiot działalności	1
7.	KRS-ZN Sprawozdania finansowe i inne dokumenty	
8.		
9.		

D.1.2 Lista załączonych dokumentów

Lp.	Nazwa załączonego dokumentu	Liczba egzemplarzy	Określenie formy dokumentu: Należy wstawić znak X w odpowiednim polu.	
			papierowa	elektroniczna
1.	Umowa spółki (tekst jednolity w przypadku spółki przerejestrowywanej)	1	X	
2.	Oświadczenie zarządu o wniesieniu kapitału	1	X	
3.	Dokument o powołaniu członków organów spółki	1	X	
4.	Lista wspólników	1	X	
5.	Nazwiska, imiona i adresy członków zarządu	1	X	
6.	Nazwisko, imię albo firmę i siedzibę oraz adres jedynego wspólnika	1	X	
7.	POTWIERDZENIE UISZCZENIA OPŁATY SĄDOWEJ ORAZ OPŁATY ZA OGŁOSZENIE W MSIG W ŁĄCZNEJ WYSOKOŚCI 600 ZŁ	1	X	
8.	ZGODA JANA KOWALSKIEGO NA POWOŁANIE NA PREZESA ZARZĄDU	1	X	
9.	ZGODA ADAMA WOŹNIAKA NA POWOŁANIE DO ZARZĄDU	1	X	
10.				
11.				
12.				

D.2 OSOBY SKŁADAJĄCE WNIOSEK		
Imię i nazwisko	Data	Podpis
JAN KOWALSKI – PREZES ZARZĄDU ADAM WOŹNIAK – CZŁONEK ZARZĄDU	25.11.2016R.	

Miejsce na naklejenie znaczków sądowych, potwierdzenie opłaty lub potwierdzenie przelewu



---

## Zakończenie

Wolność gospodarcza jest fundamentalną zasadą ustroju gospodarczego Polski i Unii Europejskiej. Ze względu na konieczność ochrony innych wartości, co w warunkach polskiego prawa zostało określone jako „występowanie ważnego interesu publicznego,” wolność gospodarcza musi podlegać różnym ograniczeniom, które mogą być wprowadzane wyłącznie w formie ustawy i powinny być zgodne z zasadą proporcjonalności.

Obowiązujący model ograniczeń wolności gospodarczej opiera się na rozwiązaniach przyjętych w pierwotnej wersji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w której do tradycyjnych form reglamentacji takich jak koncesje i zezwolenia, dodano działalność regulowaną, której istotą jest nałożenie na przedsiębiorcę obowiązku spełnienia warunków określonych w ustawie, a następnie uzyskania wpisu do odpowiedniego rejestru publicznego. Mimo licznych postulatów deregulacyjnych formułowanych przez instytucje unijne i środowiska przedsiębiorców, forma tych ograniczeń nie uległa znaczącym modyfikacjom. W niewielkim stopniu zmieniony został zakres działalności gospodarczych objętych poszczególnymi formami reglamentacji. Podstawowym kierunkiem zmian było zastępowanie obowiązku uzyskania zezwolenia obowiązkiem uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej, w pojedynczych przypadkach ustawodawca zdecydował się na całkowitą dereglamentację. Z drugiej strony, ustawodawca poszerzył zakres działalności wymagającej uzyskania koncesji, a w niektórych przypadkach zaostrzył warunki wykonywania działalności regulowanej, co należy uznać za materialne ograniczenie wolności gospodarczej.

W tej sytuacji należy rozważyć wprowadzenie zmian w modelu prawnych ograniczeń wolności działalności gospodarczej, jednakże z zastrzeżeniem utrzymania warunków wynikających z regulacji konstytucyjnych. Wśród postulowanych kierunków zmian należy zaproponować przede wszystkim uwolnienie od ograniczeń części rodzajów działalności gospodarczej, które dotychczas stanowiły działalność regulowaną lub były objęte obowiązkiem uzyskania zezwolenia, dokonanie przeglądu katalogu działalności gospodarczych objętych poszczególnymi ograniczeniami reglamentacyjnymi i jego weryfikacji pod kątem celowości, efektywności i proporcjonalności, a także wprowadzenie nowych form ograniczeń wolności działalności gospodarczej.

Odnośnie tego ostatniego postulatu, w przypadku gdy warunkiem wykonywania działalności gospodarczej jest posiadanie uprawnień do wykonywania danego zawodu, warunkiem uzyskania prawa do wykonywania działalności gospodarczej powinno być posiadanie takiej licencji lub zapewnienie zatrudnienia osoby posiadającej taką licencję, bez obowiązku uzyskania dodatkowego zezwo-



lenia. Należałoby również rozważyć szersze zastosowanie modelu rejestracyjnego opierającego się na zgłoszeniu przez przedsiębiorcę zamiaru podjęcia określonej działalności gospodarczej wraz ze złożeniem oświadczenia zobowiązującego do przestrzegania warunków wykonywania tej działalności. Dodatkowo, ustawodawca powinien odważniej korzystać z modelu certyfikacyjnego, który tworzyłby rynek produktów i usług objętych swoistą gwarancją jakości co do wypełnienia przez przedsiębiorcę szczególnych warunków prowadzenia działalności gospodarczej, pozostawiając konsumentom i klientom możliwość podjęcia decyzji, czy chcą kupić produkty i usług od przedsiębiorcy posiadającego certyfikat, czy też od przedsiębiorcy takiego certyfikatu nieposiadającego.

Innym problemem wymagającym uregulowania jest brak jednolitego reżimu prawnego dotyczącego wydawania zezwoleń na prowadzenie określonej działalności gospodarczej. W obowiązującym stanie prawnym ustawa o swobodzie działalności gospodarczej ogranicza się wyłącznie do wskazania aktów prawnych określających rodzaje działalności gospodarczych wymagające uzyskania zezwolenia, podczas gdy przepisy ogólne i proceduralne są umieszczone w tych poszczególnych aktach prawnych. Wydaje się, że podobnie jak w przypadku działalności koncesjonowanej i regulowanej, przepisy ogółe dotyczące wydawania zezwoleń, czy też każdej nowej formy ograniczenia, powinny być umieszczone w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej.

Mankamentem obowiązujących przepisów jest również brak katalogu działalności regulowanej. Wprowadzenie przepisu przypominającego w konstrukcji art. 75 u.s.d.g., który wskazywałby wszystkie akty prawne w których występuje działalność regulowana albo przepisu określającego rodzaje działalności gospodarczej stanowiące działalność regulowaną miałyby charakter porządkujący i zwiększyłoby przejrzystość przepisów dla przedsiębiorców. Takie samo podejście należy stosować w przypadku nowych form ograniczeń wolności gospodarczej.

Ze względu na funkcję informacyjną rejestrów oraz zwiększenie bezpieczeństwa obrotu gospodarczego informacje na temat uzyskania koncesji lub zezwolenia albo uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej powinny być dostępne w Krajowym Rejestrze Sądowym i Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej. Obowiązek przekazania takich informacji nie powinien jednak być dodatkowym obowiązkiem przedsiębiorcy, ale organu administracji wydającego decyzję lub dokonującego wpisu do rejestru działalności regulowanej.

Zupełnie odrębną kwestią jest to, czy postulowane zmiany powinny być wprowadzone w ramach nowelizacji obowiązującej ustawy, czy też w ramach kompleksowej reformy wprowadzającej nową ustawę regulującą zasady podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Odpowiedź na to pytanie wy-

kracza poza zakres opracowania, gdyż poza ograniczeniami wolności gospodarczej, w prawie publicznym gospodarczym można wskazać szereg innych ważnych problemów związanych z regulacją działalności gospodarczej. Można tu wskazać m. in. postulat określenia zasad ogólnych prowadzenie działalności gospodarczej, kompleksowego zdefiniowania relacji między ustawą o swobodzie działalności gospodarczej a innymi aktami prawnymi regulującymi wykonywanie działalności gospodarczej, dostosowanie pojęć „przedsiębiorca” i „działalność gospodarcza” do prawa unijnego, czy też sformułowania szczególnych zasad dotyczących samozatrudnienia.



---

## Wykaz literatury

- Bieniek-Koronkiewicz E., Sieńczyło-Chlabicz J., *Skutki wpisu do Krajowego Rejestru Sądowego*, Glosa 2002, nr 2.
- Bieniek G. (red.), *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga trzecia. Zobowiązania*, LEX/el. 2011.
- Biskup R., *Wolność gospodarcza w wymiarze podmiotowym*, Lublin 2011.
- Blicharz R. (red.), *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2015.
- Błaś A., *Prawne formy działania administracji publicznej*, w: J. Boć (red.), *Prawo administracyjne*, Wrocław 2003.
- Borkowski A. i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Brodecki Z. (red.), *Wolność gospodarcza*, Warszawa 2003.
- Brożyna M. i in., *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2005.
- Ciapała J., *Konstytucyjna wolność działalności gospodarczej*, Szczecin 2009.
- Ciulkin L., Jakubecki A., Kowal N., *Krajowy Rejestr Sądowy i postępowanie rejestrowe*, Warszawa 2002.
- Czarnek P., *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014.
- Dębska M., *Ustawa o Krajowym Rejestrze Sądowym. Komentarz*, LEX/el. 2013.
- Etel M., *Regulowana działalność gospodarcza a zasada wolności gospodarczej w porządku prawnym Rzeczypospolitej Polskiej*, PiP 2007, z. 2.
- Frąckowiak-Adamska A., *Zasada proporcjonalności jako gwarancja swobód rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009.
- Garlicki L., *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa 2015.
- Gliniecka J., *Instrumenty finansowego oddziaływania państwa na zagraniczne podmioty gospodarcze*, Gdańsk 1992.
- Gronkiewicz-Waltz H., Wierzbowski M. (red.), *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Warszawa 2015.
- Hauser R., Niewiadomski Z., Wróbel A. (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8B, Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.
- Jakubecki A. (red.), *Komentarz aktualizowany do Kodeksu postępowania cywilnego*, LEX/el. 2016.
- Kabza J., *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014.
- Kiczka K., *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej przedsiębiorców*, w: A. Borkowski i in., *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2009.
- Kiczka K., *Formy prawne działania administracji gospodarczej*, w: R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel (red.), *System Prawa Administracyjnego, t. 8B, Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.

- Kijowski D.R., *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000.
- Klecha K., *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009.
- Kochanowski J., *Deregulacja jako pierwszy etap reformy systemu tworzenia prawa*, *Ius et Lex* 2005, nr 1.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002.
- Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996.
- Kosikowski C., *Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej*, *PiP* 2004, z. 11.
- Kosikowski C., *Problemy reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce*, w: I. Skrzydło-Niżnik (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Machnikowska A., Brodecki Z., *Rynek jednolity*, w: Z. Brodecki (red.), *Wolność gospodarcza*, Warszawa 2003.
- Mandelkern Group on Better Regulation. *Final Report*, Bruksela 2001.
- Michnik A., *Postępowanie o wpis do rejestru przedsiębiorców*, Warszawa 2009.
- Nowacki A., *Jawność materialna Krajowego Rejestru Sądowego*, *PS* 2007, nr 5.
- Powałowski A., *Centralna Ewidencja i Informacja o Działalności Gospodarczej – ocena regulacji prawnej*, *Gdańskie Studia Prawnicze* 2012, t. XXVIII.
- Powałowski A. (red.), *Prawo publiczne gospodarcze*, Warszawa 2015.
- Powałowski A., *Regulowana działalność gospodarcza*, *Studia Prawnicze* 2005, nr 3.
- Powałowski A. (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, ABC 2007.
- Sieradzka M., Zdyb M., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2013.
- Skrzydło-Niżnik I. (red.), *Instytucje współczesnego prawa administracyjnego*, Kraków 2001.
- Snażyk Z., Szafrąński A., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2011.
- Snażyk Z., Szafrąński A., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2012.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007.
- Sylwestrzak A., *Historia doktryn politycznych i prawnych*, Warszawa 1994.
- Szafrąński A., *Koncesje, zezwolenia, działalność regulowana*, w: Z. Snażyk, A. Szafrąński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2011.
- Szydło M., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, *PUG* 2004, nr 12.
- Wałaszek-Pyziot A., *Wolność działalności gospodarczej w ustawodawstwie Repu-*

- bliki Federalnej Niemiec*, PUG 1992, nr 5–6.
- Waligórski M., *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009.
  - Waligórski M., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012.
  - Wierzbowski M. (red.), *Prawo administracyjne*, Warszawa 2015.
  - Wierzbowski M. (red.), Szubiakowski M., Wiktorowska A., *Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2013.
  - Wróbel A. (red.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, LEX/el. 2012.
  - Wyrzykowski M., *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Warszawa 1986.
  - Zamojski Ł., *Rejestracja spółek. Zagadnienia materialne i procesowe*, Warszawa 2008.
  - Zdyb M., *Prawo działalności gospodarczej*, Komentarz, Kraków 2000.
  - Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze, t. 1*, Warszawa 2008.
  - Zimmermann J., *Prawo administracyjne*, Warszawa 2016.



---

## Wykaz aktów prawnych

### Akty prawa polskiego

- Ustawa z dnia 17 marca 1921 r. – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 44, poz. 267 ze zm.).
- Ustawa konstytucyjna z dnia 23 kwietnia 1935 r. (Dz.U. Nr 30, poz. 227).
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 23 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 380 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 101 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 maja 1971 r. – Kodeks wykroczeń (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1094).
- Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 487).
- Ustawa z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1506).
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1989 r. o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej (Dz.U. Nr 75, poz. 444).
- Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 2100 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 639 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 282).
- Ustawa z dnia 13 października 1995 r. o zasadach ewidencji i identyfikacji podatników i płatników (tekst jedn.: Dz. U. z 2016 r. poz. 476 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 grudnia 1995 r. o wydawaniu Monitora Sądowego i Gospodarczego (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 125).
- Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 250 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 grudnia 1996 r. o zawodach lekarza i lekarza dentysty (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 464 ze zm.).
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483).



- Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. – Prawo energetyczne (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1059 ze zm.).
- Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1137 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1137 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 sierpnia 1997 r. o Krajowym Rejestrze Sądowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 687 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o ograniczeniu prowadzenia działalności gospodarczej przez osoby pełniące funkcje publiczne (tekst jedn.: Dz.U. z 2006 r. Nr 216, poz. 1584).
- Ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1432).
- Ustawa z dnia 28 sierpnia 1997 r. o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 291 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 187 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Prawo bankowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 128 ze zm.).
- Ustawa z dnia 10 września 1999 r. – Kodeks karny skarbowy (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 186 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 lipca 2000 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1489 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1578 ze zm.).
- Ustawa z dnia 26 października 2000 r. o giełdach towarowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 719 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 listopada 2000 r. – Prawo atomowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1512 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 grudnia 2000 r. o jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 678).
- Ustawa z dnia 18 stycznia 2001 r. o wyścigach konnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 642 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 marca 2001 r. o wyrobie alkoholu etylowego oraz wytwarzaniu wyrobów tytoniowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 103).
- Ustawa z dnia 11 maja 2001 r. – Prawo o miarach (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 884).

- Ustawa z dnia 7 czerwca 2001 r. o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 139 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o wykonywaniu działalności gospodarczej w zakresie wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią, amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1017 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 czerwca 2001 r. o mikroorganizmach i organizmach genetycznie zmodyfikowanych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 806).
- Ustawa z dnia 6 lipca 2001 r. o usługach detektywistycznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 273).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2001 r. o diagnostyce laboratoryjnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1384 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 sierpnia 2001 r. o środkach żywienia zwierząt (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r. Nr 255, poz. 2143 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2001 r. o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1224).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1414).
- Ustawa z dnia 6 września 2001 r. – Prawo farmaceutyczne (tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 45, poz. 271 ze zm.).
- Ustawa z dnia 3 lipca 2002 r. – Prawo lotnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 605 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1030 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 lipca 2002 r. – Prawo dewizowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 826 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 września 2002 r. o elektronicznych instrumentach płatniczych (tekst jedn.: Dz.U. z 2012 r. poz. 1232 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 lutego 2003 r. – Prawo upadłościowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 233).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 778).
- Ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1297 ze zm.).
- Ustawa z dnia 22 maja 2003 r. o pośrednictwie ubezpieczeniowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 1450 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 czerwca 2003 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2008 r. Nr 189, poz. 1159 ze zm.).

- Ustawa z dnia 18 grudnia 2003 r. o zakładach leczniczych dla zwierząt (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 1047 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 930 ze zm.).
- Ustawa z dnia 20 kwietnia 2004 r. o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 645 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 maja 2004 r. o funduszach inwestycyjnych i zarządzaniu alternatywnymi funduszami inwestycyjnymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 157 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 584 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 lipca 2004 r. – Prawo telekomunikacyjne (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 243).
- Ustawa z dnia 19 grudnia 2014 r. o rybołówstwie morskim (Dz.U. z 2015 r. poz. 222).
- Ustawa z dnia 21 stycznia 2005 r. o doświadczeniach na zwierzętach (Dz.U. Nr 33, poz. 289 ze zm.).
- Ustawa z dnia 7 lipca 2005 r. o działalności lobbingowej w procesie stanowienia prawa (Dz.U. Nr 196, poz. 1414).
- Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o kosztach sądowych w sprawach cywilnych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 623).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 94 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o ofercie publicznej i warunkach wprowadzania instrumentów finansowych do zorganizowanego systemu obrotu oraz o spółkach publicznych (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1382 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przeciwdziałaniu narkomanii (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 224 ze zm.).
- Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o systemie tachografów cyfrowych (Dz.U. Nr 180, poz. 1494 ze zm.).
- Ustawa z dnia 25 sierpnia 2006 r. o biokomponentach i biopaliwach ciekłych (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 775 ze zm.).
- Ustawa z dnia 18 października 2006 r. o wyrobie napojów spirytusowych oraz o rejestracji i ochronie oznaczeń geograficznych napojów spirytusowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 822).
- Ustawa z dnia 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 783 ze zm.).
- Ustawa z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz.U. Nr 127, poz. 880 ze zm.).

- Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o podatku akcyzowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2014 r. poz. 752 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi (tekst jedn.: Dz.U. 2015, poz. 113).
- Ustawa z dnia 5 listopada 2009 r. o spółdzielczych kasach oszczędnościowo-kredytowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 1450 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 471).
- Ustawa z dnia 5 stycznia 2011 r. o kierujących pojazdami (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 627 ze zm.).
- Ustawa z dnia 4 lutego 2011 r. o opiece nad dziećmi w wieku do lat 3 (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 157).
- Ustawa z dnia 25 marca 2011 r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców (Dz.U. Nr 106, poz. 622 ze zm.).
- Ustawa z dnia 15 kwietnia 2011 r. o działalności leczniczej (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 618 ze zm.).
- Ustawa z dnia 12 maja 2011 r. o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 859).
- Ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1131).
- Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zawodach pielęgniarstwa i położnej (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1251 ze zm.).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o usługach płatniczych (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1572).
- Ustawa z dnia 19 sierpnia 2011 r. o przewozie towarów niebezpiecznych (Dz.U. Nr 227, poz. 1367 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 listopada 2012 r. o nasiennictwie (Dz.U. poz. 1512 ze zm.).
- Ustawa z dnia 23 listopada 2012 r. – Prawo pocztowe (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 1113 ze zm.).
- Ustawa z dnia 14 grudnia 2012 r. o odpadach (tekst jedn.: Dz.U. z 2013 r. poz. 21 ze zm.).
- Ustawa z dnia 8 marca 2013 r. o środkach ochrony roślin (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 547 ze zm.).
- Ustawa z dnia 5 kwietnia 2013 r. o zmianie ustawy o transporcie drogowym oraz ustawy o czasie pracy kierowców (Dz.U. poz. 567).
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów (Dz.U. poz. 829).

- Ustawa z dnia 9 maja 2014 r. o ułatwieniu dostępu do wykonywania niektórych zawodów regulowanych (Dz.U. poz. 1576).
- Ustawa z dnia 26 czerwca 2014 r. o zmianie ustawy o Krajowym Rejestrze Sądowym oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1161).
- Ustawa z dnia 15 stycznia 2015 r. o ochronie zwierząt wykorzystywanych do celów naukowych lub edukacyjnych (Dz.U. poz. 266).
- Ustawa z dnia 20 lutego 2015 r. o odnawialnych źródłach energii (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 478 ze zm.).
- Ustawa z dnia 24 lipca 2015 r. o kontroli niektórych inwestycji (tekst jedn.: Dz.U. z 2016 r. poz. 980).
- Ustawa z dnia 5 sierpnia 2015 r. o zmianie ustaw regulujących warunki dostępu do wykonywania niektórych zawodów (Dz.U. poz. 1505).
- Ustawa z dnia 11 września 2015 r. o działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Dz.U. poz. 1844 ze zm.).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2000 r. w sprawie określenia wzorów urzędowych formularzy wniosków o wpis do Krajowego Rejestru Sądowego oraz sposobu i miejsca ich udostępniania (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 724).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 19 grudnia 2006 r. w sprawie określenia wysokości opłat za udzielanie informacji, wydawanie odpisów, wyciągów i zaświadczeń z Krajowego Rejestru Sądowego oraz za udostępnianie kopii dokumentów z elektronicznego katalogu dokumentów spółek (Dz.U. Nr 247, poz. 1812).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie określenia wzorców dotyczących spółki z ograniczoną odpowiedzialnością udostępnionych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. poz. 69).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie określenia wzorców dotyczących spółki jawnej udostępnionych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. poz. 68).
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 14 stycznia 2015 r. w sprawie określenia wzorców dotyczących spółki komandytowej udostępnionych w systemie teleinformatycznym (Dz.U. poz. 70).

## **Akty prawa europejskiego**

- Pierwsza dyrektywa Rady 68/151/EWG z dnia 9 marca 1968 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w Państwach Członkowskich od spółek w rozumieniu art. 58 akapit drugi Traktatu, w celu uzyskania ich równoważności w całej Wspólnocie, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspól-

- ników, jak i osób trzecich (Dz.Urz. WE L 65 z 14.03.1968, s. 8).
- Dyrektywa 2005/36/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 września 2005 r. w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (Dz.Urz. UE L 255 z 30.09.2005, s. 22).
  - Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 12 grudnia 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.Urz. UE L 376 z 27.12.2006, s. 36).
  - Dyrektywa 2009/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 września 2009 r. w sprawie koordynacji gwarancji, jakie są wymagane w państwach członkowskich od spółek w rozumieniu art. 48 akapit drugi Traktatu, w celu uzyskania ich równoważności, dla zapewnienia ochrony interesów zarówno wspólników, jak i osób trzecich (Dz.Urz. UE L 258 z 1.10.2009, s. 11).
  - Karta praw podstawowych Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 389).
  - Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 47).
  - Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana: Dz.Urz. UE C 202 z 7.06.2016, s. 13).
  - Zalecenie Rady z dnia 10 lipca 2012 w sprawie krajowego programu reform Polski z 2012 r. oraz zawierający opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na lata 2012–2015 (Dz.Urz. UE C 219 z 24.07.2012, s. 68).



---

## Wykaz orzecnictwa

### Trybunał Konstytucyjny

- Orzeczenie TK z dnia 6 marca 1990 r., K 5/89, OTK 1990, nr 1, poz. 1.
- Orzeczenie TK z dnia 9 kwietnia 1991 r., U 9/90, OTK 1991, nr 1, poz. 9.
- Orzeczenie TK z dnia 17 grudnia 1991 r., U 2/91, OTK 1991, nr 1, poz. 10.
- Orzeczenie TK z dnia 20 sierpnia 1992 r., K 4/92, OTK 1992, nr 2, poz. 22.
- Wyrok TK z dnia 12 stycznia 1999 r., P 2/98, OTK 1999, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 25 lutego 1999 r., K 23/98, OTK 1999, nr 2, poz. 25.
- Wyrok TK z dnia 7 maja 2001 r., K 19/00, OTK 2001, nr 4 poz. 82.
- Wyrok TK z dnia 10 października 2001 r., K 28/01, OTK 2001, nr 7, poz. 212.
- Wyrok TK z dnia 16 kwietnia 2002 r., SK 23/01, OTK-A 2002, nr 2, poz. 26.
- Wyrok TK z dnia 2 grudnia 2002 r., SK 20/01, OTK-A 2002, nr 7, poz. 89.
- Wyrok TK z dnia 28 stycznia 2003 r., K 2/02, OTK-A 2003, nr 1, poz. 4.
- Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 r., SK 24/02, OTK-A 2003, nr 4, poz. 33.
- Wyrok TK z dnia 21 kwietnia 2004 r., K 33/03, OTK-A 2004, nr 4, poz. 31.
- Wyrok TK z dnia 14 grudnia 2004 r., K 25/03, OTK-A 2004, nr 11, poz. 116.
- Wyrok TK z dnia 7 czerwca 2005 r., K 23/04, OTK-A 2005, nr 6, poz. 62.
- Wyrok TK z dnia 25 lipca 2006 r., P 24/05, OTK-A 2006, nr 7, poz. 87.
- Wyrok TK z dnia 26 marca 2007 r., K 29/06, OTK-A 2007, nr 3, poz. 30.
- Wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 r., K 46/07, OTK-A 2008, nr 6, poz. 104.
- Wyrok TK z dnia 19 stycznia 2010 r., SK 35/08, OTK-A 2010, nr 1, poz. 2.
- Wyrok TK z dnia 13 października 2010 r., Kp 1/09, OTK-A 2010, nr 8, poz. 74.
- Wyrok TK z dnia 16 października 2014 r., SK 20/12, OTK-A 2014, nr 9, poz. 102.
- Wyrok TK z dnia 4 listopada 2015 r., K 1/14, OTK-A 2015, nr 10, poz. 163.

### Sąd Najwyższy

- Uchwała składu 7 sędziów SN z dnia 10 stycznia 1990 r., III CZP 97/89, OSNCP 1990, nr 6, poz. 74.
- Wyrok SN z dnia 8 maja 1998 r., III RN 34/98, OSNP 1999, nr 5, poz. 157.

### Sąd Apelacyjny

- Wyrok SA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2015 r., I ACa 420/15, LEX nr 2009621.



### **Naczelny Sąd Administracyjny**

- Wyrok NSA z dnia 18 listopada 1993 r., III ARN 49/93, OSNCP 1994, nr 9, poz. 181.
- Wyrok NSA z dnia 13 marca 2003 r., II SA 982/01, LEX nr 157723.
- Wyrok NSA w Warszawie z dnia 4 grudnia 2007 r., I OSK 1667/06, LEX nr 417755.
- Wyrok NSA z dnia 27 kwietnia 2009 r., I OSK 791/08, LEX nr 556143.
- Wyrok NSA z dnia 16 marca 2010 r., II GSK 336/2009, LEX nr 596766.
- Wyrok NSA z dnia 24 lipca 2013 r., II GSK 605/12, LEX nr 1385729.

### **Wojewódzki Sąd Administracyjny**

- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 grudnia 2008 r., VI SA/Wa 1912/08, LEX nr 530041.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 maja 2013 r., IV SA/Wa 282/13, LEX nr 1609404.
- Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 listopada 2015 r., VI SA/Wa 1069/15, LEX nr 2030968.
- Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 25 listopada 2015 r., II SA/Po 683/15, LEX nr 1976962.

### **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej**

- Wyrok TS z dnia 30 listopada 1995 r. w sprawie C-55/94 Gebhard, ECR 1995, s. I-4165.

Autorzy – dr Dominik Sypniewski, mgr Urszula Legierska i mgr Anna Małkowska – są pracownikami Wydziału Administracji i Nauk Społecznych Politechniki Warszawskiej, którzy zajmują się w ujęciu teoretycznym i praktycznym wybranymi problemami prawa administracyjnego. Dr Dominik Sypniewski jest autorem wielu publikacji z zakresu prawa administracyjnego i prawa publicznego gospodarczego, a także posiada bogate doświadczenie jako senior associate w kancelarii prawnej GG Legal, gdzie zajmuje się doradztwem na rzecz podmiotów realizujących różne projekty inwestycyjne.

Ograniczenia wolności podejmowania działalności gospodarczej to publikacja poświęcona problematyce ograniczeń związanych z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej z perspektywy prawa administracyjnego z uwzględnieniem uwarunkowań wynikających z Konstytucji RP oraz prawa Unii Europejskiej. Zakres rozważań obejmuje konstrukcję wolności gospodarczej i jej ograniczeń, przegląd instrumentów reglamentacyjnych występujących w polskim prawie, a także zagadnienia związane z funkcjonowaniem Krajowego Rejestru Sądowego i Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej.

Książka jest adresowana do prawników i administratywistów, pracowników organów administracji publicznej, przedsiębiorców, a także studentów kierunków związanych z prawem, administracją oraz zarządzaniem. Zaletą publikacji jest jej dostępność na licencji CC BY-NC-ND 4.0 oraz aktualizowana wersja internetowa.