

Bartłomiej Chludziński

Pojęcie działalności gospodarczej i formy jej reglamentacji

Wprowadzenie

Od wieków obracamy różnorodnymi towarami, które są nieodzowne do zaspokajania naszych życiowych potrzeb. Na przestrzeni długich lat prymitywne reguły obowiązujące przy zawieraniu transakcji wykształciły się w skomplikowane i wysublimowane formy, które przybrały nazwy działalności handlowej czy dokładniej działalności gospodarczej. Szereg przepisów opisuje i zamyka w swych ramach warunki, na jakich odbywa się obrót towarowy, czyniąc go bardziej przewidywalnym i pewnym. Umowy zawierane pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w życiu gospodarczym są uregulowane przez prawo. To prawo określa granice wolności w podejmowaniu działań, których efektem są stosunki prawne, jakie nawiązują pomiędzy sobą uczestnicy tzw. obrotu powszechnego. Jest on oparty przede wszystkim na przepisach prawa cywilnego, wykorzystywanego przy incydentalnych czy też doraźnych czynnościach dokonywanych pomiędzy osobami, które nie trudnią się zawodowo określonym rodzajem działalności gospodarczej¹.

Profesjonaliści, a więc podmioty parające się działalnością gospodarczą zawodowo, działają w orbicie obrotu gospodarczego, który zawiera się w pojęciu „obrotu powszechny”. Litera prawa odciska tu silnie swoje piętno, tym silniej, im istotniejszy staje się obrót gospodarczy.

Istnieje zatem prawo obrotu gospodarczego – prawo gospodarcze. Składają się nań normy prawa cywilnego i administracyjnego. W szczególności

¹ Por. E. Boniuszko, *Prawo handlowe dla praktyków*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 14.

zaś do dziedziny prawa gospodarczego zaliczymy normy prawne obejmujące zasady tworzenia poszczególnych typów podmiotów gospodarczych, określające warunki dopuszczania podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) do uczestnictwa w obrocie gospodarczym, prawo bankowe, ubezpieczeniowe, prawo antymonopolowe i ustawy dotyczące ochrony konkurencji, a także prawo obrotu papierami wartościowymi. Do prawa gospodarczego należą ponadto ustawy regulujące zasady rachunkowości podmiotów gospodarczych czy też przepisy związane z ich obowiązkami o charakterze publicznoprawnym. Również tak wyspecjalizowane i wyodrębnione od dawna dziedziny prawa jak prawo przewozowe, górnicze czy prawo własności przemysłowej, zgodnie z pewnymi koncepcjami, zaliczane są do prawa gospodarczego².

Na gruncie polskiej doktryny prawnej obecnie największe znaczenie dla omawianej dziedziny należy przypisać ustawie z 2 lipca 2004 roku – o swobodzie działalności gospodarczej (u.s.d.g.)³, która uchyliła⁴ obowiązującą do niedawna ustawę z 19 listopada 1999 roku – Prawo działalności gospodarczej (p.d.g.)⁵. Zawiera ona między innymi objaśnienie elementarnych pojęć z zakresu prawa gospodarczego oraz regulacje dotyczące reglamentacji w sferze obrotu gospodarczego.

Pojęcie działalności gospodarczej

Działalność gospodarcza to kategoria zaliczana zarówno do sfery nauk ekonomicznych, jak i prawnych. Pojęcie działalności gospodarczej występuje zatem w znaczeniu ekonomicznym i prawnym. Oba pojęcia różnią się od siebie, różny bowiem jest cel, jakiemu służą⁶. Nauki ekonomiczne zajmują się opisem zjawisk gospodarczych oraz poszukują sposobów ich optymalizacji⁷. Z punktu widzenia tych pierwszych działalność gospodarcza opiera się na wytwarzaniu produktów oraz na świadczeniu usług materialnych na własny użytek oraz dla zaspokojenia potrzeb cudzych, a zwłaszcza potrzeb społecznych czy inaczej publicznych⁸. Funkcją działalności gospodarczej jest zatem wytwarzanie dóbr i świadczenie usług, a o konieczności

² Ibidem, s. 16.

³ Dz.U. Nr 173, poz. 1807, z późn. zm.

⁴ Z wyjątkiem art. 7–7i, które przestaną obowiązywać z dniem 31 grudnia 2006 r., por. art. 66 ustawy z 2 lipca 2004 roku – przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. Nr 173 poz. 1808), dalej – p.w.u.s.d.g.

⁵ Dz.U. Nr 101, poz. 1178, z późn. zm.

⁶ C. Kosikowski, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, LexisNexis, Warszawa 2002, s. 15.

⁷ Por. K. Strzyczkowski w: I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, *Prawo administracyjne. Część materialna*, LexisNexis, Warszawa 2004, s. 303.

⁸ C. Kosikowski, op.cit., s. 15.

jej prowadzenia (gospodarowania) przesądza ograniczona ilość owych dóbr i usług na rynku.

Działalności gospodarczej w znaczeniu prawnym przypisuje się jednak nieco odmienne znaczenie. Wynika to z definicji, jakie są prezentowane w nauce prawa, w aktach normatywnych czy w orzeczeniach sądów⁹. W związku z tym normatywne oznaczenie działalności gospodarczej może być dokonywane w różnorodny sposób. Występuje więc, po pierwsze, jako wyliczenie cech działalności, z jakimi spotykamy się w ustawach. Rozwiązanie takie przyjęto zarówno w ustawie z 23 grudnia 1988 roku – o działalności gospodarczej (art. 2 o.d.g.)¹⁰, jak i w późniejszym prawie działalności gospodarczej z 1999 roku (art. 2 p.d.g.). Podobnie jest w obecnie obowiązującej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 roku. Po drugie, normatywna ocena zachowań zaliczanych do tej działalności następuje w drodze klasyfikacji działalności gospodarczej. Służy to określeniu rodzajów działalności gospodarczej i ma wielkie znaczenie dla decyzji dotyczących między innymi obowiązków podatkowych czy kredytowych przedsiębiorcy. W końcu w wielu ustawach prawodawca posługuje się pojęciem działalności gospodarczej bez bliższego oznaczenia jej sensu, próbując jedynie nadać temu terminowi znaczenie nieco inne, niż to wynika z definicji zawartej w u.s.d.g.¹¹ Ustawy¹² te szczegółowo normują warunki organizacji i wykonywania danego rodzaju działalności gospodarczej i wtedy stanowią także o jej podmiotowym ujęciu. Należy uznać te akty normatywne za *lex specialis* w stosunku do u.s.d.g., która w relacji z nimi stanowić będzie *lex generalis*¹³.

Pod rządami ustawy o działalności gospodarczej z 1988 roku definicja tej działalności budziła liczne wątpliwości. W rozumieniu wspomnianej ustawy za działalność gospodarczą uznawano działalność wytwórczą, budowlaną, handlową i usługową podejmowaną w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność – przedsiębiorcy (art. 2 ust. 1 o.d.g.). Na przestrzeni lat definicja owa została poddana licznym zabiegom interpretacyjnym. Wykładnię rozszerzającą tego pojęcia zastosował Naczelny Sąd Administracyjny uznając, że nie sprowadza się ono tylko do

⁹ Por. *ibidem*, s. 16.

¹⁰ Dz.U. Nr 41, poz. 324, z późn. zm.; por. także C. Kosikowski, *op.cit.*, s. 16.

¹¹ Por. C. Kosikowski, *op.cit.*, s. 16.

¹² Przykładem takich ustaw mogą być: ustawa z 22 stycznia 2004 r. – o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina (Dz.U. Nr 34, poz. 292, z późn. zm.); por. rozdział III „Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie wyrobu i rozlewu wyrobów winiarskich”, ustawa z 6 lipca 2001 r. – o usługach detektywistycznych (Dz.U. z 2002 r., Nr 12, poz. 110, z późn. zm.); por. rozdział III „Wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie usług detektywistycznych”.

¹³ Por. C. Kosikowski, *op.cit.*, s. 23.

procesów technologicznych i zjawisk ekonomicznych zachodzących podczas działalności wytwórczej, budowlanej, handlowej i usługowej prowadzonej w celach zarobkowych i na własny rachunek przedsiębiorcy, ale obejmuje także czynności faktyczne i prawne związane na przykład z użytkowaniem środków produkcji, jeżeli czynności te lub działania nie są zabronione przez prawo¹⁴. Działalność gospodarcza jest przy tym faktem i kategorią obiektywną¹⁵. Do podobnych wniosków doszedł Naczelny Sąd Administracyjny w jednym z orzeczeń, gdzie stwierdził, że

...prowadzenie działalności gospodarczej jest kategorią obiektywną, pozostając nią niezależnie od tego, jak działalność tę ocenia sam prowadzący ją podmiot i jak ją nazywa oraz czy dopełnia ciężących na nim obowiązków z działalnością tą związanych, czy też nie¹⁶.

Na gruncie rozważań teoretycznych próbowano rozstrzygać o zakwalifikowaniu jako działalności gospodarczej działalności wykonywanej na podstawie ustawy z 22 marca 1989 roku – o rzemiośle¹⁷, zastanawiano się też, czy za działalność gospodarczą można uznać zarząd własnym majątkiem. W konsekwencji na oba pytania odpowiedziano twierdząco, co po raz kolejny zmodyfikowało zakres pojęcia „działalność gospodarcza”¹⁸. Jak z powyższego wynika, dążono do możliwie najszerszego rozumienia tego pojęcia.

Istotną zmianę w tym przedmiocie przyniosła ustawa – Prawo działalności gospodarczej z 1999 roku. Wzbogaciła ona legalną definicję działalności gospodarczej, opierając ją na trzech przesłankach: kryterium ekonomicznej klasyfikacji działalności; zarobkowych celach działalności oraz wykonywania działalności w sposób zorganizowany i ciągły¹⁹. W świetle tych przepisów za działalność gospodarczą uznano zarobkową działalność wytwórczą – handlową, budowlaną, usługową oraz poszukiwanie, rozpoznawanie i eksploatację zasobów naturalnych – wykonywane w sposób zorganizowany i ciągły (art. 2 ust. 1 p.d.g.).

Poszczególne elementy tej legalnej definicji zasługują na bliższą prezentację. Po pierwsze, zarobkowy charakter prowadzonej działalności wskazywał na zamiar osiągnięcia zysku przez podmiot gospodarczy²⁰. Przesądzało to również o tym, że działalność gospodarczą wykonuje się odpłatnie. Nie powinno się jednak kojarzyć zarobkowego celu działalności gospodar-

¹⁴ Wyrok NSA z 24 maja 1991 r., SA/Wr 294/91, OSP 1992/2/30, por. także C. Kosikowski, op.cit., s. 16.

¹⁵ C. Kosikowski, op.cit., s. 18.

¹⁶ Wyrok NSA z 2 grudnia 1994 r., SA/Ld 741/94, nr lex: 26531.

¹⁷ Tekst jednolity: Dz.U. z 2002 r., Nr 112, poz. 979, z późn. zm.

¹⁸ C. Kosikowski, op.cit., s. 17.

¹⁹ Ibidem, s. 18 i 19.

²⁰ E. Boniushko, op.cit., s. 42.

czej z osiąganiem dochodów z tej działalności. Gdyby założyć, że jest inaczej, wówczas uzasadnione wątpliwości budziłoby pytanie, czy działalnością gospodarczą jest także indywidualna twórczość literacka, kompozytorska czy naukowa, która może mieć charakter odpłatny i przynosić jednorazowy lub choćby i stały dochód, lecz nie jest przecież prowadzona w pierwszej kolejności w celach zarobkowych²¹. Wyjaśnienie tej kwestii zawiera się w negatywnej odpowiedzi na tak postawione pytanie. Przychylny temu pogładowi jest także Sąd Najwyższy, który w swej uchwale stwierdził, że kryterium dochodowości nie jest konieczną cechą definiującą działalność gospodarczą²².

Po drugie, p.d.g. określała zakres działalności gospodarczej, sprowadzając ją do działalności wytwórczej, handlowej, budowlanej, usługowej oraz polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i eksploatacji zasobów naturalnych (art. 2 ust. 1 p.d.g.). Na pytanie, czy daną formę aktywności można zaliczyć do jednego z wyżej wymienionych rodzajów działalności, odpowiada rozporządzenie Rady Ministrów z 20 stycznia 2004 roku w sprawie Polskiej Klasyfikacji Działalności (PKD)²³.

Kolejną cechą typową dla działalności gospodarczej było prowadzenie jej w sposób ciągły. Nie była więc nią działalność incydentalna, doraźna czynność sprzedaży, najmu czy „chwilowa” usługa²⁴. Nie można było jednak odmówić waloru ciągłości wykonywaniu działalności gospodarczej w sposób sezonowy, czy do momentu osiągnięcia zamierzonego celu, o ile stał za tym względnie stały zamiar prowadzenia takiej działalności²⁵.

Prowadzenie działalności gospodarczej powinno być też wykonywane w sposób zorganizowany. Organizacja czy może właśnie zorganizowanie działalności gospodarczej to całokształt obowiązków, których należało dopełnić, aby zgodnie z prawem rozpocząć działalność gospodarczą. Dotyczyło to takich czynności jak rejestracja działalności, zgłoszenie statystyczne, podatkowe i w zakresie ubezpieczeń społecznych, założenie rachunku bankowego, a także zastosowanie wybranej przez przedsiębiorcę lub nakazanej przez prawo formy organizacyjno-prawnej wykonywania tej działalności, wystąpienie i uzyskanie wymaganego zezwolenia lub koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej oraz organizację kontaktów handlowych z innymi przedsiębiorcami lub odbiorcami towarów i usług, czyli konsumentami²⁶. Wynikało z tego, że prowadzenie działalności gospodarczej powinno być oparte na określonej strukturze organizacyjnej, która pozwalała na jej

²¹ C. Kosikowski, op.cit., s. 21.

²² Uchwała SN z 30 listopada 1992 r., III CZP 134/92, OSNCP 1993/5/79.

²³ Dz.U. Nr 33 poz. 289, z późn. zm. Por. także C. Kosikowski, op.cit., s. 19.

²⁴ E. Boniuszko, op.cit., s. 42.

²⁵ Por. C. Kosikowski, op.cit., s. 22.

²⁶ Ibidem, s. 21–22.

wykonywanie. Jednak, co równie ważne, zorganizowanie działalności gospodarczej umożliwiło powiązanie jej z określonym miejscem prowadzenia działalności, tj. przedsiębiorstwem.

Przedsiębiorstwo w znaczeniu przedmiotowym to kompleks majątkowy, zorganizowany celowo, służący do prowadzenia określonej działalności gospodarczej, w którego skład wchodzi zarówno jego aktywa, jak i pasywa²⁷. Wynika to z art. 55¹ ustawy z 23 kwietnia 1964 roku – Kodeks cywilny (k.c.)²⁸, zgodnie z którym przedsiębiorstwem nazwiemy zespół składników materialnych i niematerialnych przeznaczonych do realizacji określonych zadań gospodarczych, obejmujących wszystko, co wchodzi w jego skład, a w szczególności oznaczenie indywidualizujące przedsiębiorstwo lub jego wyodrębnione części (nazwa przedsiębiorstwa); własność nieruchomości lub ruchomości, w tym urządzeń, materiałów, towarów i wyrobów, oraz inne prawa rzeczowe do nieruchomości lub ruchomości; prawa wynikające z umów najmu i dzierżawy nieruchomości lub ruchomości oraz prawa do korzystania z nieruchomości lub ruchomości wynikające z innych stosunków prawnych; wierzytelności, prawa z papierów wartościowych i środki pieniężne; koncesje, licencje i zezwolenia; patenty i inne prawa własności przemysłowej; majątkowe prawa autorskie i majątkowe prawa pokrewne; tajemnice przedsiębiorstwa; księgi i dokumenty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej. Zaznaczmy, że koncesja mieści się w pojęciu niematerialnego składnika przedsiębiorstwa, które zawierając w sobie określone składniki (właśnie łącznie z koncesją) będzie stanowić dopiero jedną całość warunkującą i zdolną do prowadzenia działalności gospodarczej w sferze administracyjnoprawnej reglamentacji²⁹.

Poza przedmiotową definicją przedsiębiorstwa można nadać przedsiębiorstwu jeszcze dwa inne znaczenia – funkcjonalne i podmiotowe. W tym pierwszym ujęciu przedsiębiorstwo będzie synonimem „działalności gospodarczej”, oznaczając w skrócie prowadzenie w sposób ciągły działalności zawodowej. Natomiast w znaczeniu podmiotowym przedsiębiorstwo pojmowane jest jako podmiot praw i obowiązków związanych z jego prowadzeniem, który poprzez uzyskanie osobowości prawnej odrywa się od swoich założycieli³⁰.

Z pojęciem przedsiębiorstwa wiąże się pojęcie przedsiębiorcy. Przedsiębiorcami w rozumieniu p.d.g. były osoby fizyczne, osoby prawne oraz nieposiadające osobowości prawnej spółki prawa handlowego, które zawo-

²⁷ E. Boniuszko, op.cit., s. 49.

²⁸ Dz.U. Nr 16, poz. 93, z późn. zm.

²⁹ S. Krygier, *Koncesja i zezwolenie – następstwo prawne*, KiK, Glosa, Przegląd Prawa Gospodarczego 2003, nr 8, s. 28.

³⁰ Por. E. Boniuszko, op.cit. s. 49.

dowo, we własnym imieniu podejmują i wykonują działalność gospodarczą (art. 2 ust. 2 p.d.g.). Do grona przedsiębiorców zaliczyć należało także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 2 ust. 3 p.d.g.). Przedsiębiorcy wykonywali przy tym działalność gospodarczą zawodowo, czyli stosownie do swojego przygotowania lub profesjonalnych umiejętności, jakimi dysponowali zatrudnieni przez nich pracownicy³¹. Zaznaczmy jednak, że czynności i działań wykonywanych w ramach stosunku pracy nie można było uznać za działalność gospodarczą, z uwagi m.in. na odrębne regulacje, jakim podlegały owe stosunki³². Na podstawie przywoływanego już artykułu 66 ustawy z 2 lipca 2004 roku – przepisy wprowadzające ustawę o swobodzie działalności gospodarczej (p.w.u.s.d.g.), z dniem wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a zatem z dniem 31 sierpnia 2004 roku ustawa o prawie działalności gospodarczej straciła moc.

Na gruncie obowiązujących przepisów ustawy z 2 lipca 2004 roku – o swobodzie działalności gospodarczej, pojęcie działalności gospodarczej nie uległo istotnym zmianom. Zgodnie z art. 2 u.s.d.g. działalnością gospodarczą pozostaje zarobkowa działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa. Nieco inaczej jednak określa się działalność dotyczącą zasobów naturalnych, która obecnie polega na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i wydobywaniu kopaliny ze złóż, a nie jak do tej pory na poszukiwaniu, rozpoznawaniu i eksploatacji zasobów naturalnych. Ponadto działalnością gospodarczą w świetle u.s.d.g. jest również działalność zawodowa, co także stanowi definicyjną innowację. Podobne różnice zauważyć można w legalnej definicji przedsiębiorcy, która w stosunku do tej prezentowanej w p.d.g. uległa pewnemu prawnemu retuszowi. Przedsiębiorcą w rozumieniu u.s.d.g. jest osoba fizyczna, osoba prawna i jednostka organizacyjna niebędąca osobą prawną, której odrębna ustawa przyznaje zdolność prawną – wykonująca we własnym imieniu działalność gospodarczą (art. 4 ust. 1). Za przedsiębiorców uznaje się także wspólników spółki cywilnej w zakresie wykonywanej przez nich działalności gospodarczej (art. 4 ust. 2 u.s.d.g.).

Ograniczenie swobody działalności gospodarczej

Co do zasady, wyrażonej w ustawie zasadniczej, podejmowanie działalności gospodarczej jest wolne – art. 20 ustawy z 2 kwietnia 1997 roku – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej³³. Oznacza to, że decyzja o jej pod-

³¹ C. Kosikowski, op.cit., s. 26–27.

³² Ibidem, s. 17.

³³ Dz.U. Nr 78, poz. 483, ze sprost.

jęciu uzależniona jest tylko od woli zainteresowanego podmiotu, bez udziału organu administracyjnego³⁴. Wolność ta jest jednak wpisana w pewne ramy, które wyznaczają zakazy względne i bezwzględne oraz reglamentacja działalności gospodarczej. Wymienione zakazy mogą dotyczyć osób, nazwiemy je wówczas podmiotowymi, oraz rodzajów działalności gospodarczej, wtedy mamy do czynienia z zakazem przedmiotowym. Zakazy bezwzględne dotyczą działań i czynności zabronionych przez prawo, które z tej racji nie mogą być przedmiotem skutecznej prawnie umowy cywilnoprawnej (np. handel narkotykami) bądź też są uważane za czyny przestępne, chociażby takie jak przemyt. Dotyczą też osób nieposiadających zdolności prawnej lub zdolności do czynności prawnych. Zakazy względne natomiast spotykamy tam, gdzie mamy do czynienia z ograniczeniami, które w mniejszym lub większym stopniu wpływają na swobodę podejmowania czy to niektórych typów działalności gospodarczej, czy też wykonywania jej tylko przez niektóre podmioty³⁵.

Od powyższych zakazów należy odróżnić reglamentację. Odwołując się do słownikowej definicji tego pojęcia, jest to „ograniczenie przez państwo działania mechanizmu rynkowego, polegające na wyłączeniu na mocy prawa określonych dóbr lub rodzajów działalności gospodarczej ze sfery wolności gospodarczej, związane zazwyczaj z racjonowaniem dóbr materialnych”³⁶. Z punktu widzenia funkcji, jaką zwykle się przypisywać temu pojęciu w obrocie prawnym, te jej cechy, które można by sprowadzić do rozdzielnictwa dóbr konsumpcyjnych z powodu ich niedostatku na rynku, wydają się niekonieczne. Istotą reglamentacji w dziedzinie prawa jest, w najszerszym znaczeniu, „objęcie regulacją prawną określonych dziedzin życia gospodarczego i społecznego”³⁷. Tak pojmowana reglamentacja może być oczywiście instrumentem regulowania ilości określonych dóbr na rynku, jednak należy stwierdzić, że podobny powód jej prowadzenia musi być traktowany jako dalekoplanowy, przynajmniej w tym prawniczym wymiarze. Główną przesłanką, jaką kieruje się prawodawca, decydując o ustawowym ograniczeniu wolności działalności gospodarczej, jest wzgląd na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny. Wymienione powody reglamentacji nie budzą zastrzeżeń i chyba bezdyskusyjny wydaje się fakt, że ustawodawca dąży do obostrzenia tych dziedzin działalności, które mo-

³⁴ K. Strzyczkowski w: I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, op.cit., s. 324.

³⁵ Por. C. Kosikowski, op.cit. s. 35–36.

³⁶ B. Dunaj, hasło: *reglamentacja*, [w:] *Popularny słownik języka polskiego*, Wydawnictwo Wilga, Warszawa 2001, lub <http://portalwiedzy.onet.pl/polszczyzna.html>

³⁷ K. Strzyczkowski w: I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, op.cit., s. 302.

głyby stać się zagrożeniem dla życia lub zdrowia ludzkiego, obronności kraju, moralności publicznej, a także środowiska naturalnego.

Wątpliwości wzbudza już jednak ocena związku przyczynowego między typem działalności gospodarczej a stopniem zagrożenia dla chronionego dobra. Obrazuje to przykład z doktryny, który wskazuje, jak mylące może być przekonanie, że dla zdrowia i życia ludzkiego większe ryzyko niesie ze sobą działalność gospodarcza związana z wykorzystywaniem energii atomowej niż uliczna czy też przydrożna sprzedaż grzybów leśnych. Tymczasem okazuje się, że w praktyce pierwszy rodzaj działalności podlega tak wielu zabezpieczeniom, które określa prawo, że ich dopełnienie gwarantuje prawie pełne bezpieczeństwo jej wykonywania. Z kolei drugi rodzaj działalności nie jest praktycznie związany z żadnymi zabezpieczeniami prawnymi i stanowi przez to duże zagrożenie dla życia i zdrowia ludzkiego. Kolejne niejasności pojawiają się, gdy chodzi o doprecyzowanie pojęć, jakimi oznaczono dobra, o których ochronę zabiega się, wprowadzając reglamentację działalności gospodarczej. Tylko niektóre z nich są oznaczone w sposób ostry, chociażby wymieniane już zdrowie i życie ludzkie czy środowisko naturalne. Ustalenie znaczenia innych może sprawiać pewne kłopoty, jak w przypadku moralności publicznej, lub być wręcz nie lada problemem, np. bezpieczeństwo państwa lub inny ważny interes publiczny. Jednak z drugiej strony nie można uniknąć posługiwania się tzw. klauzulami generalnymi. Przewodawca stosuje je z pełną świadomością, szczególnie wówczas, gdy przedmiotu ochrony nie da się określić konkretnie lub bardziej precyzyjnie³⁸.

Jest jeszcze i inna grupa powodów, dla których władza państwowa ingeruje w omawianą tu dziedzinę. Reglamentacja jest także uzasadniona tam, gdzie w rachubę wchodzi założenia polityki gospodarczej państwa lub jego zobowiązania na arenie międzynarodowej bądź też jest ona podyktowana względami polityki społecznej³⁹. Uzupełniona powyższymi stwierdzeniami definicja reglamentacji w swym szerokim znaczeniu może ulec teraz zawężeniu do określenia jej jako prowadzonej w oparciu na ustawie o działalności organów administracji publicznej wyznaczających w formie decyzji administracyjnych adresatom – przedsiębiorcom – określone obowiązki prawne, od spełnienia których obowiązujące przepisy uzależniają prawnie skuteczną realizację ich gospodarczych praw podmiotowych, np. do prowadzenia określonej działalności⁴⁰.

Zasada wolności działalności gospodarczej jest w III Rzeczpospolitej gwarantowana w ustawie zasadniczej, stanowiąc jedną z naczelných zasad

³⁸ Por. C. Kosikowski, op.cit., s. 43.

³⁹ Por. ibidem, s. 42.

⁴⁰ Por. K. Strzyczkowski w: I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, op.cit., s. 302.

konstytucyjnych. Wyrażona w art. 20 Konstytucji głosi, że fundamentem ustroju gospodarczego RP jest społeczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych. Do niedawna uzupełnieniem tej zasady był przepis art. 5 p.d.g. głoszący, że wykonywanie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa. Obecnie podobny, acz nie identyczny zapis odnajdziemy w u.s.d.g., gdzie czytamy, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa (art. 6 ust. 1 u.s.d.g.).

Jak każda zasada, tak i ta nie jest pozbawiona wyjątku. Dopuszcza się bowiem ograniczenie wolności działalności gospodarczej ze względu na ważny interes publiczny, ale tylko w drodze ustawy (art. 22 Konstytucji). Stąd, zarówno w trosce o ważny interes publiczny, jak i wyłącznie na podstawie legitymacji ustawowej, do obrotu prawnego wprowadzono instytucje koncesji i zezwolenia. Są one prawnymi formami reglamentacji działalności gospodarczej, wydawanymi przez organy administracji publicznej, w drodze decyzji administracyjnych, na wniosek ubiegających się o nie podmiotów. Manifestują akt zgody władzy państwowej na udzielenie danemu przedsiębiorcy prawa do wykonywania określonej działalności gospodarczej. W taki sposób można określić punkty wspólne dla tych instytucji prawnych. Właśnie z uwagi na tę, nazwijmy to funkcjonalną, zbieżność pojęcia „koncesja” i „zezwoenie” na przestrzeni wieków były często mylone, a ich nazwami posługiwano się zamiennie, dla oznaczenia podobnego, jak się wówczas wydawało, typu sytuacji. Dopiero nowoczesna myśl prawna kształtowana w XIX i XX wieku odróżniła je od siebie, czyniąc z każdej z nich odmienny typ pozwolenia administracyjnego⁴¹.

W polskim ustawodawstwie nie definiuje się wprost pojęć „koncesja” i „zezwoenie”. Próbę wyjaśnienia obu tych pojęć odnajdziemy jednak w orzecznictwie i literaturze przedmiotu. Co do koncesji, Sąd Najwyższy uznał, że jest ona publicznoprawnym uprawnieniem podmiotowym przyznawanym decyzją właściwego organu administracji publicznej indywidualnie oznaczonemu podmiotowi. Podmiot taki powinien spełniać ustawowo określone wymagania natury podmiotowej i przedmiotowej, umożliwiające wykonywanie określonego rodzaju działalności gospodarczej⁴². W ścisłym znaczeniu koncesja jest konstytutywnym aktem administracyjnym, na któ-

⁴¹ Na ten temat pisze D. R. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Wydawnictwo Temida 2, Białystok 2000, s. 39 i n.

⁴² Wyrok SN z 8 maja 1998 r., III ARN 34/98, OSNAP 1999/5/157, por. też C. Kosikowski, *op.cit.*, s. 50.

rym koncesjonariusz opiera prawo posiadania pewnego zakresu administracji publicznej, w celu wykonywania jej we własnym imieniu, a koncedent zastrzega sobie prawo nadzoru nad wykonywaniem tego prawa⁴³.

Zezwolenie natomiast to taki akt administracyjny, który uchyla zakaz wykonywania oznaczonego rodzaju działalności gospodarczej w stosunku do oznaczonego podmiotu. „Zezwolenie nie nadaje więc przedsiębiorcy nowych praw, lecz jedynie konkretyzuje je pod względem podmiotowym.”⁴⁴ Według koncepcji przyjętej w obowiązującej do niedawna ustawie o prawie działalności gospodarczej, zezwolenie jest aktem woli właściwego organu administracji wyrażonym w formie decyzji administracyjnej, która przesądza o dopuszczalności podjęcia przez zainteresowanego przedsiębiorcę działalności gospodarczej w określonym podmiotowo zakresie i jest konsekwencją stwierdzenia, że przedsiębiorca ten spełnia określone prawem warunki do wykonywania działalności gospodarczej⁴⁵.

Wydaje się, że wejście w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej nie wpływa na trafność powyższego poglądu i taka definicja zezwolenia nie traci na aktualności, już choćby i ze względu na to, że wraz ze zmianą przepisów nie doszło do istotnej zmiany pojęć, którymi do tej pory się posługiwano.

Poza koncesjami i zezwoleniami w obrocie gospodarczym istnieje jednak jeszcze wiele innych instrumentów służących reglamentowaniu działalności gospodarczej, takich jak wymagania jakościowe, licencje czy limity produkcji⁴⁶.

Prawne formy reglamentacji w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej

Omawianej tu problematyce poświęcony jest rozdział 4 u.s.d.g. zatytułowany „Koncesje oraz regulowana działalność gospodarcza”. W ustawie z 2 lipca 2004 roku – o swobodzie działalności gospodarczej prawodawca

⁴³ W. Kubala, *Koncesje w prawie działalności gospodarczej*, INFOR, Prawo Spółek 2000, nr 7–8, s. 13.

⁴⁴ C. Kosikowski, *op.cit.*, s. 133.

⁴⁵ K. Strzyczkowski w: I. Lipowicz, Z. Niewiadomski, K. Strzyczkowski, G. Szpor, *op.cit.*, s. 346.

⁴⁶ Np. ustawa z 6 września 2001 r. – o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz.U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088 z późn. zm.) art. 5 i n. – licencja; ustawa z 11 marca 2004 r. – o Agencji Rynku Rolnego i organizacji niektórych rynków rolnych (Dz.U. Nr 42, poz. 386 z późn. zm.) art. 31 – limity; ustawa z 23 stycznia 2004 r. – o systemie monitorowania i kontrolowania jakości paliw ciekłych i biopaliw ciekłych (Dz.U. Nr 34, poz. 293 z późn. zm.) art. 4 – wymagania jakościowe.

nie rezygnuje więc z dotychczasowych, sprawdzonych form reglamentacji, takich jak koncesja i zezwolenie, zgoda czy licencja. Wprowadza jednak innowację w postaci wpisu do rejestru działalności regulowanej, co ma ułatwić i usprawnić podejmowanie działalności w tych dziedzinach, w których do tej pory obowiązywało uzyskanie zezwolenia, zgody czy licencji. Pominięcie czasochłonnych procedur udzielania zezwoleń powinno zachęcić przedsiębiorczych do podejmowania działalności gospodarczej, zwiększając w ten sposób konkurencyjność na rynku, co rzecz jasna ma proste przełożenie na korzyści, jakie płyną z takiego faktu dla konsumentów. O tym, czym jest tzw. działalność regulowana, dowiadujemy się z art. 5 pkt 5 u.s.d.g. Otóż jest to działalność gospodarcza, której wykonywanie wymaga spełnienia szczególnych warunków, określonych przepisami prawa. Zgodnie z tym, podmiot zainteresowany podjęciem danej działalności gospodarczej, aby tego dokonać, powinien wpierrw szukać w przepisach ustaw odrębnych warunków, jakie obowiązany jest spełnić. Następnie po ich wypełnieniu może ubiegać się o wpis do rejestru działalności regulowanej. Rejestry działalności regulowanej prowadzą organy wskazane w przepisach regulujących daną działalność gospodarczą. Wpisu dokonuje się na wniosek przedsiębiorcy. Do wniosku dołącza się stosowne oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania określonej działalności gospodarczej (art. 65 ust. 1 u.s.d.g.). Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej wydaje z urzędu zaświadczenie o dokonaniu wpisu do rejestru (art. 65 ust. 5 u.s.d.g.). Rejestr taki jest jawny i każdy ma prawo dostępu do danych w nim zawartych, rzecz jasna za pośrednictwem organu, który prowadzi rejestr (art. 66 ust. 1 u.s.d.g.). Co ważne, wpis do rejestru nie jest bezwzględnym warunkiem rozpoczęcia działalności gospodarczej. Jeżeli bowiem organ nie dokona wpisu w ustawowo przewidzianym terminie 7 dni, a przed ich upływem nie wezwał przedsiębiorcy do uzupełnienia wniosku o wpis, wówczas przedsiębiorca może po upływie kolejnych 7 dni rozpocząć działalność po uprzednim zawiadomieniu o tym organu, na piśmie⁴⁷. Widzimy więc, że obowiązki przedsiębiorcy sprowadzają się w zasadzie do złożenia wniosku wraz z oświadczeniem, że wypełnia prawem przewidziane warunki na prowadzenie działalności gospodarczej. Nawiązując do tytułu ustawy, taka swoboda w podejmowaniu działalności nie jest pozbawiona kontroli, która w pierwszej kolejności spoczywa na organie prowadzącym rejestr. Kompetencje kontrolne organu prowadzącego rejestr są takie same jako organów koncesyjnych w takim zakresie, jaki przewiduje art. 57 ust. 1 u.s.d.g.⁴⁸ Organ może więc odmówić wpisu przedsiębiorcy, w stosunku do którego wydano prawomocne orzeczenie zakazujące wyko-

⁴⁷ Por. art. 67 ust. 2 u.s.d.g.

⁴⁸ Por. art. 70 u.s.d.g.

nywania działalności gospodarczej objętej wpisem (art. 68 pkt 1 u.s.d.g.), bada prawdziwość oświadczenia złożonego przez przedsiębiorcę, sprawdza czy przedsiębiorca usunął naruszenia warunków wymaganych do wykonywania działalności regulowanej oraz czy w sposób rażący nie narusza on tych warunków. W przypadku podania w oświadczeniu danych niezgodnych ze stanem faktycznym, braku usunięcia naruszeń w wyznaczonym terminie lub gdy przedsiębiorca rażąco narusza wymagane do wykonywania działalności warunki, organ prowadzący rejestr wydaje decyzję o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności objętej wpisem. Decyzja taka podlega natychmiastowemu wykonaniu, a wpis w rejestrze organ wykreśla z urzędu (art. 71 u.s.d.g.). Nie zamyka to przedsiębiorcy możliwości ubiegania się o ponowny wpis, nie może jednak uczynić tego wcześniej niż po upływie trzech lat od momentu wykreślenia z rejestru. Gdyby jednak przedsiębiorca próbował złożyć wniosek przed upływem trzech lat, organ zobowiązany jest odmówić wpisu⁴⁹.

Zezwolenia zgody i licencje, które wydano przed wejściem w życie u.s.d.g., są ważne do upływu terminu, na jaki je wydano. W ustawie z 2 lipca 2004 roku – przepisy wprowadzające prawo działalności gospodarczej znalazła się istotna regulacja dotycząca temporalnego zakresu obowiązywania zezwoleń, zgód i licencji. W art. 73 ust. 1 p.w.u.s.d.g. czytamy:

...zezwolenia, licencje i zgody na wykonywanie działalności gospodarczej udzielone przed dniem wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zachowują ważność do dnia upływu terminu, na który zostały udzielone.

Z kolei z dniem wejścia w życie u.s.d.g. tracą ważność zezwolenia udzielone przed dniem wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej na wykonywanie działalności gospodarczej, dla której przepisy odrębnych ustaw nie przewidują obowiązku uzyskania zezwolenia albo wpisu do rejestru działalności regulowanej (art. 73 ust. 2 p.w.u.s.d.g.). Co również ważne, przedsiębiorcy mający zezwolenia na prowadzenie w sumie ok. 20 rodzajów działalności zostają automatycznie wpisani do nowych rejestrów, zgodnie z zakresem posiadanych dotąd zezwoleń, chyba że przepisy dotyczące danego rodzaju działalności gospodarczej pozwalają na działanie w jeszcze szerszym zakresie (art. 73 ust. 3 p.w.u.s.d.g.).

Przepisy dotyczące zezwoleń w u.s.d.g. zostały zredukowane w stosunku do p.d.g., gdzie ich problematyce poświęcony był cały 4 rozdział „Zezwolenia na wykonywanie działalności gospodarczej”. Obecnie u.s.d.g. odsyła w tym zakresie do szeregu ustaw odrębnych, gdzie uregulowano kwestie związane z właściwością organów oraz z zasadami i trybem wydawania

⁴⁹ Por. art. 68 pkt 2 u.s.d.g.

zezwoleń. W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej wymienia się jedynie 28 tytułów ustaw, zawierających szczegółowe rozwiązania dotyczące poszczególnych dziedzin działalności gospodarczej, na które nadal obowiązuje uzyskanie zezwoleń. Katalog ten odnajdziemy w art. 75 ust. 1 u.s.d.g.⁵⁰ W przypadku działalności gospodarczej, której wykonywanie poza wpisem do rejestru wymaga licencji lub zgody, ustawodawca posłużył się identycznym zabiegiem i przerzucił ciężar regulacji tych zagadnień do ustaw, które dotyczą już konkretnie każdej z tych dziedzin.

Chciałbym w tym miejscu poświęcić nieco uwagi przybliżeniu pojęć „licencja” i „zgoda”. W celu ich wyjaśnienia odwołajmy się do tekstów ustaw dotyczących tych rodzajów działalności gospodarczej, na które zgodnie z art. 75 ust. 3 i 4 u.s.d.g. są one wymagane. I tak, analizując przepisy rozdziału 8 ustawy z 28 marca 2003 r. – o transporcie kolejowym (o.t.k.)⁵¹ oraz rozdziału 2 ustawy z 6 września 2001 r. – o transporcie drogowym (o.t.d.)⁵², można dojść do wniosku, że licencja jest decyzją administracyjną, wydawaną przez właściwy organ administracji publicznej, upoważniającą do podejmowania i wykonywania danej działalności gospodarczej⁵³. Można ją zatem uznać za potwierdzenie zdolności przedsiębiorcy do prowadzenia określonej działalności gospodarczej⁵⁴. Natomiast co do zgody, to obecnie uzyskania jej wymaga prowadzenie systemu płatności lub systemu rozrachunku papierów wartościowych w zakresie określonym w przepisach ustawy z 24 sierpnia 2001 r. – o ostateczności rozrachunku w systemach płatności i systemach rozrachunku papierów wartościowych oraz zasadach nadzoru nad tymi systemami⁵⁵. Niestety w przywołanej ustawie nie odnajdziemy legalnej definicji zgody. Biorąc pod uwagę informacje, jakich ta ustawa dostarcza, można stwierdzić, że zgoda wydawana przez Prezesa NBP lub np. Komisję Papierów Wartościowych i Giełd po zasięgnięciu opinii Prezesa NBP jest aktem aprobowującym prowadzenie działalności gospodarczej, o której mowa w przedmiotowej ustawie⁵⁶.

W zakresie koncesji nie doszło do żadnych rewolucyjnych zmian. Można jednak zaobserwować pewne uściślenia i doprecyzowanie dotychczas obowiązujących przepisów, co powinno zwiększyć poczucie pewności i bezpieczeństwa przedsiębiorców. Tak jak do tej pory koncesje wprowadza się

⁵⁰ Z dniem 1 stycznia 2006 roku katalog ten został poszerzony o kolejny tytuł ustawy. Jest to ustawa z 28 września 1991 r. – o lasach (tekst jedn.: Dz.U. z 2005 r., Nr 45, poz. 435).

⁵¹ Dz.U. Nr 86, poz. 789, z późn. zm.

⁵² Tekst jednolity: Dz.U. z 2004 r., Nr 204, poz. 2088, z późn. zm.

⁵³ Por. art. 4 ust. 17 o.t.d.

⁵⁴ Por. art. 43 ust. 2 o.t.k.

⁵⁵ Dz.U. Nr 123, poz. 1351, z późn. zm.

⁵⁶ Por. art. 16 przedmiotowej ustawy.

w dziedzinach działalności gospodarczej, które mają szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo z uwagi na inny ważny interes publiczny. Jest to bezdyskusyjny zapis, który odnajdziemy zarówno w przepisach art. 14 ust. 2 p.d.g., jak i w art. 46 ust. 3 obowiązującej u.s.d.g. W stosunku do domen działalności gospodarczej objętych koncesją istnieje zasada *numerus clausus*, czyli zawarto je w katalogu zamkniętym. Uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie: poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, wydobywania kopalin ze złóż, bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych; wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym; wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami i energią; ochrony osób i mienia; przewozu lotniczego; rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych.

W u.s.d.g. zakres przedmiotowy koncesjonowania nie uległ więc zasadniczym zmianom. W wymienionym w art. 46 ust. 1 katalogu działalności, których dotyczy koncesja, zniknął jednak zapis dotyczący budowy autostrad i ich eksploatacji. Przedsiębiorcy, którzy zechcą prowadzić tę działalność, będą teraz wyłaniani w drodze przetargu, a minister właściwy w sprawach transportu będzie zawierał z nimi umowy określające w pierwszym rzędzie obowiązki tych przedsiębiorców⁵⁷.

Co do szczegółowego zakresu i warunków wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej u.s.d.g., podobnie jak to było w p.d.g., odsyła nas do przepisów odrębnych ustaw (art. 46 ust. 3 u.s.d.g., a wcześniej art. 14 ust. 3 p.d.g.). Wynika z tego, że przepisy u.s.d.g. należy nadal traktować jako *lex generalis* w stosunku do przepisów ustaw odrębnych – *lex specialis*.

Nadal obowiązuje regulacja, zgodnie z którą wprowadzenie innych koncesji niż wymienione w art. 46 ust. 1 u.s.d.g. jest możliwe tylko przez zmianę ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Niezmiennie wydaje się uzasadnienie takiego posunięcia, które zostało już wcześniej dokonane w p.d.g. Otóż niedawną praktyką było wprowadzanie na mocy odrębnych ustaw koncesji na działalność inną niż wymieniona niegdyś w p.d.g. (obecnie taka sytuacja jest już niedopuszczalna). Wprowadzało to pewien zamęt, Katalog dziedzin objętych koncesjonowaniem był bowiem dużo większy niżby to wynikało z przepisów ustawy o charakterze ogólnym⁵⁸.

Udzielenie, odmowa udzielenia, zmiana i cofnięcie koncesji należy do organu koncesyjnego, czyli organu administracji publicznej, który posiada

⁵⁷ I. Lewandowska, *Działalność reglamentowana*, Rzeczpospolita z 9 VIII 2004, s. F8.

⁵⁸ C. Kosikowski, *op.cit.*, s. 52.

ustawową legitymację do podjęcia decyzji w tej sprawie. Legalną definicję organu koncesyjnego prawodawca umieścił w art. 5 pkt 1 u.s.d.g. Ta ramowa i ogólna regulacja prawna wyznacza więc zakres właściwości funkcjonalnej organów do podejmowania wielorakich decyzji w sprawie koncesji. Jeżeli tylko przepisy innych ustaw nie wprowadzają odmiennych regulacji, przyjmuje się, że decyzje w sprawie udzielenia, odmowy udzielenia, zmiany i cofania koncesji podejmuje minister właściwy ze względu na przedmiot działalności gospodarczej objętej koncesjonowaniem (art. 47 ust. 1 u.s.d.g.). Oprócz ministrów zadania w tym zakresie wykonują organy jednostek samorządu terytorialnego, traktując te zadania jako zleczone z zakresu administracji rządowej⁵⁹. Taka centralizacja kompetencji koncesyjnych obowiązywała też w p.d.g. i, jak widać, nadal dominuje. Przemawiają za tym względy natury politycznej. Takie *status quo* pozwala zachować jednolitość polityki koncesyjnej państwa i ogranicza sferę presji wywieranych na organy koncesyjne, ułatwia też prowadzenie kontroli i nadzoru działalności przez organ koncesyjny⁶⁰. Procedura koncesyjna oraz zagadnienia związane z uprawnieniami kontrolnymi organów koncesyjnych także nie uległy większym zmianom. Nowością, na którą warto zwrócić uwagę, jest to, że koncesje według u.s.d.g. – jeżeli liczba przedsiębiorców ubiegających się o nie i jednocześnie dających rękojmię prawidłowego wykonywania działalności jest większa niż liczba koncesji – udzielane są w trybie przetargu, a nie jak dotychczas po przeprowadzeniu rozprawy administracyjnej⁶¹.

Wydłużył się także minimalny okres, na jaki koncesje są udzielane, a mianowicie koncesji udziela się na czas oznaczony nie krótszy niż 5 lat (dotychczas 2 lata) i nie dłuższy niż 50 lat, co w stosunku do p.d.g. znowu nie uległo zmianie. Koncesji można jednak udzielić na czas krótszy niż 5 lat, o ile z takim wnioskiem do organu zwróci się przedsiębiorca (art. 47 ust. 3 u.s.d.g.). Co do zasady koncesje, które zostały udzielone na mocy dotychczasowych przepisów, pozostają ważne do upływu terminu, na jaki je udzielono⁶². Jeżeli przewiduje się, że na dany rodzaj działalności gospodarczej udzielona będzie ograniczona liczba koncesji, fakt ten należy ogłosić w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. W p.d.g. podobne ogłoszenie należało umieścić w „Monitorze Sądowym i Gospodarczym” oraz w jednym z dzienników o zasięgu ogólnokrajowym.

⁵⁹ Jako zadania z zakresu zleconej administracji rządowej traktowane są też: odmowy wydania, zmiany zakresu i cofania zezwoleń, a także prowadzenia rejestrów działalności regulowanej, co wynika z art. 76 u.s.d.g.

⁶⁰ C. Kosikowski, op.cit., s. 55.

⁶¹ Por. art. 52 ust. 1 u.s.d.g.

⁶² I. Lewandowska, op.cit., s. F8.

Przedsiębiorcy nadal mogą ubiegać się o promesę koncesji, czyli przyrzeczenie jej udzielenia. Ponieważ, jak już wspomiano, u.s.d.g. jeszcze bardziej wyczerpująco normuje procedurę udzielania, odmowy udzielania, zmiany i cofania koncesji, niezbędna była korekta szeregu ustaw normujących koncesjonowaną działalność gospodarczą. Zmiany te zostały wprowadzone w przywoływanych już przepisach wprowadzających ustawę o swobodzie działalności gospodarczej.

Jak wynika z powyższego, nowa ustawa wprowadziła ograniczoną zasadę reglamentacji działalności gospodarczej. Zmniejszony do sześciu dziedzin został zakres działalności objętej koncesjonowaniem. Znacznie ograniczono też liczbę zezwoleń wydawanych na podstawie odrębnych przepisów – jest to, jak wspominałem, 28 aktów prawnych. Natomiast pozostałe zezwolenia zastępuje wpis do rejestru działalności regulowanej. Ustawodawca uwzględnił w ten sposób wiele z postulatów zgłaszanych przez przedsiębiorców oraz teoretyków prawa gospodarczego⁶³.

⁶³ M. Fałęcka, K. Nawrot, *Więcej swobody, mniej ograniczeń*, Rzeczpospolita z 5 VIII 2004, s. C3.

