

ANNA TRELA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu  
annatrela@poczta.onet.pl

## MILCZENIE ADMINISTRACJI PUBLICZNEJ W ŚWIETLE USTAWY O SWOBODZIE DZIAŁALNOŚCI GOSPODARCZEJ

Abstrakt: Opracowanie dotyczy milczenia organu administracji przewidzianego przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Autorka poddaje analizie przepisy dotyczące załatwienia sprawy przedsiębiorcy bez zbędnej zwłoki, niewydania interpretacji oraz niewpisania przedsiębiorcy do rejestru działalności regulowanej w terminie przewidzianym ustawą. Wskazuje na odrębności proceduralne wynikające z u.s.d.g. względem regulacji przepisów kodeksu postępowania administracyjnego, odwołując się do poglądów doktryny na temat bezczynności organu administracji oraz ogólnej koncepcji „milczenia organu”.

Słowa kluczowe: milczenie organu administracji, działalność gospodarcza, przedsiębiorca, rejestr działalności regulowanej, milczące załatwienie sprawy

### WPROWADZENIE

Szczególne miejsce w dorobku naukowym Pana Profesora Leona Kieresa zajmują opracowania poświęcone zagadnieniom z zakresu publicznego prawa gospodarczego. Za niezwykle cenne i inspirujące należy uznać te, które przyczyniły się do niekwestionowanej odrębności tej gałęzi prawa<sup>1</sup>. Kiedy w 1993 roku wy-

---

<sup>1</sup> W szczególności zob. L. Kieres, *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” (dalej: RPEiS) 2014, nr 2, s. 191–213; *idem*, *Publiczne prawo gospodarcze — kierunki rozwoju — nowe instytucje*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009, s. 273–282; J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, *Publiczne prawo gospodarcze*, t. 8A, B, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, Warszawa 2013; L. Kieres, *Niezawisły, bezstronny i niezależny sąd z perspektywy publicznego prawa gospodarczego*, „Przeгляд Prawa i Administracji” 103, 2015, s. 133–145; *idem*, *Kierunki rozwoju regulacji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej: tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013, s. 330–343.

bitnym przedstawicielom nauki zadano pytanie: „co to jest prawo gospodarcze?”, A. Chełmoński odpowiedział, że jest to

każdy obszar prawa traktowany jako przedmiot swojej dyscypliny naukowej jest badany za pomocą swoich narzędzi pojęciowych, a z kolei użyteczność tych narzędzi — w zastosowaniu do działu prawa<sup>2</sup>.

Autor zauważył, że złożoność instytucji prawnych „wraz z ich gospodarczą treścią powinna stanowić impuls do poszukiwania odpowiedniej i swojej metody ich badania”<sup>3</sup>. Wprawdzie prawodawstwo polskie w 1993 roku nie dawało wystarczających podstaw, by publiczne prawo gospodarcze „uprawiać” jako zintegrowaną dyscyplinę prawniczą, to z pewnością wyznaczało kierunek badań, który w efekcie ugruntował podwaliny do wyodrębnienia nowej (na tamte czasy) dyscypliny naukowej<sup>4</sup>.

Badania naukowe prowadzone wspólnie przez ośrodki naukowe wrocławski i poznański nadają istotny kierunek pracom nad metodami badawczymi podejmowanymi w publicznym prawie gospodarczym<sup>5</sup> — podkreślają one specyfikę, odrębność i złożoność instytucji publicznego prawa gospodarczego, zarówno w warstwie ustrojowej, materialnoprawnej, jak i proceduralnej<sup>6</sup>.

Odrębność proceduralna publicznego prawa gospodarczego nie była od początku tak akcentowana jak obecnie. Jeszcze w 2005 roku A. Chełmoński twierdził, że publiczne prawo gospodarcze uwidacznia się przede wszystkim w warstwie materialnoprawnej, a prawa ustrojowe i procesowe „są w zasadzie wspólne dla całej administracji”. Wspólne zdaniem autora były też pojęcia podstawowe służące do opisu i interpretacji prawa: teoria źródeł prawa, teoretyczne ujęcie prawnych form działania, koncepcja struktury administracji publicznej czy podstawowe instytucje prawa procesowego<sup>7</sup>. L. Kieres w tej samej publikacji dostrzega natomiast, że choć

<sup>2</sup> A. Chełmoński, *Co to jest prawo gospodarcze?*, RPEiS 1993, nr 1, s. 8.

<sup>3</sup> *Ibidem*.

<sup>4</sup> T. Rabska, *Refleksje nad nauką publicznego prawa gospodarczego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 21, 2011, nr 1, s. 267 n.; *eadem*, *Prawo administracyjne a publiczne prawo gospodarcze (kilka dyskusyjnych refleksji)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009, s. 583 n.; *eadem*, *Rozwój nauczania publicznego prawa gospodarczego — przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” (dalej: PUG) 2005, nr 9, s. 2–4.

<sup>5</sup> A. Trela, *Sprawozdanie z konferencji „Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarki”*, RPEiS 2017, nr 1, s. 277 i przywołane tam sprawozdania.

<sup>6</sup> W szczególności zob. *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2007; *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007; *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010; B. Popowska, *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, Poznań 2013; *Współdziałanie podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej*, red. M. Jabłoński, K. Kiczka, „Przegląd Prawa i Administracji” 98, 2014.

<sup>7</sup> A. Chełmoński, *Wstęp*, [w:] A. Borkowski *et al.*, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005, s. 5.

postępowanie prowadzone w celu unormowania sytuacji prawnej przedsiębiorcy podlega zwykle normom o powszechnym postępowaniu administracyjnym, to jednak w publicznym prawie gospodarczym zdarzają się sytuacje, kiedy „specyficzne procedury w sposób szczególny ujmują niektóre zagadnienia tego postępowania”<sup>8</sup>. Co prawda badacz przyznaje, że problematyka działania wymiaru sprawiedliwości ma zwykle charakter wspomagający czy uzupełniający wobec głównych nurtów rozważań, które dotyczą rozwiązań materialnoprawnych normujących sytuację prawną przedsiębiorcy w stosunkach z innymi podmiotami przedsiębiorczości lub wobec władz publicznych<sup>9</sup>, to nie oznacza to, że publiczne prawo gospodarcze w warstwie proceduralnej i ustrojowej nie tworzy swoich „własnych norm”<sup>10</sup>.

Wyraźną odrębność proceduralną publicznego prawa gospodarczego zauważa K. Strzyczkowski, podkreślając, że normy publicznego prawa gospodarczego są ściśle związane z realizacją zadań administracji gospodarczej<sup>11</sup>. Z jednej strony, formalizacja działań organów administracji gospodarczej wyrażona w normach proceduralnych ma na celu racjonalizację podejmowanych zachowań, z drugiej — ochronę interesów zaangażowanych w sprawę<sup>12</sup>. Z kolei B. Popowska, analizując zagadnienia dotyczące warstwy proceduralnej publicznego prawa gospodarczego, wskazuje bardzo wyraźnie, że postępowania wykorzystywane w ramach publicznego prawa gospodarczego są bardzo różnorodne, odpowiednio co do zadań i funkcji aparatu administracji gospodarczej<sup>13</sup>. Odrębność proceduralną publicznego prawa gospodarczego przyjmuje również K. Kiczka, potwierdzając ewoluowanie przepisów i ich odchodzenie od ogólnego postępowania administracyjnego<sup>14</sup>.

W ten nurt specyficznego regulowania relacji pomiędzy administracją a przedsiębiorcami wpisują się zapewne rozwiązania przyjęte w ustawie z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej<sup>15</sup>, dotyczące milczenia administracji w sprawach dotyczących przedsiębiorców. Celowo posługuję się tu terminem „milczenie administracji”, a nie „milcząca zgoda”, albowiem przepisy u.s.d.g. regulują nie tylko sprawy dotyczące „fikcji decyzji pozytywnej” w rozumieniu ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku — Kodeks postępowania administracyjne-

---

<sup>8</sup> L. Kieres, *Podstawowe zasady administracyjnego Prawa gospodarczego*, [w:] A. Borkowski *et al.*, *op. cit.*, s. 48.

<sup>9</sup> L. Kieres, *Niezawisły, bezstronny i niezależny sąd...*, s. 133.

<sup>10</sup> C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010, s. 47.

<sup>11</sup> K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011, s. 56.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> B. Popowska, *Publiczne prawo gospodarcze w płaszczyźnie proceduralnej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego...*, s. 211.

<sup>14</sup> K. Kiczka, *O niektórych aspektach procedur w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] B. Popowska, *Swoistość procedur...*, s. 55.

<sup>15</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 (dalej: u.s.d.g. lub ustawa s.d.g.). Większość analizowanych rozwiązań zostało powtórzonych w nowej ustawie Prawo przedsiębiorców.

go<sup>16</sup>, lecz także sprawy, które wobec milczenia organu administracji publicznej odnoszą większy skutek, aniżeli wynika on z przepisów k.p.a.

Jakkolwiek między milczącą zgodą organu a bezczynnością zachodzą ewidentne różnice odnotowywane w doktrynie<sup>17</sup>, to na potrzeby tego opracowania warto powrócić do referatu J. Borkowskiego, odwołującego się do klasycznego podziału regulacji prawnych na te, które wprost i bezpośrednio określają skonkretyzowane prawa lub obowiązki różnych podmiotów, oraz na te, które odnoszą się pośrednio do indywidualnych praw lub obowiązków<sup>18</sup>. „Pośrednio” zdaniem autora oznacza, że wymagają one skonkretyzowania w aktach lub czynnościach organów administracji publicznej<sup>19</sup>. W pierwszym wypadku egzekwowanie obowiązków lub korzystanie z praw może albo odbywać się zupełnie bez udziału organów administracji publicznej, gdy są one realizowane bezkonfliktowo, albo będzie wymagać jej działań tylko w przypadku konieczności rozstrzygnięcia sporu co do prawa lub obowiązku, stwierdzenia jego treści, a także podejmowania działań o charakterze lub skutku egzekucyjnym. W drugim wypadku „udział organów administracyjnych w konkretyzacji prawa zawsze będzie musiał mieć miejsce w celu podjęcia aktu stosowania prawa — bez tego nie wejdą do obrotu prawne indywidualne obowiązki lub uprawnienia, po prostu nie będą mogły zaistnieć w tym obrocie”<sup>20</sup>.

J. Borkowski wskazuje dalej, że milczenie administracji to taka sytuacja,

gdy uprawniony podmiot dokonuje czynności, która ma inicjować działanie organu administracyjnego i spowodować wydanie odpowiedniego aktu lub dokonanie oczekiwanej czynności albo po upływie z góry określonego terminu nadać cechę legalności działaniu wspomnianego podmiotu<sup>21</sup>.

Przy czym podkreśla, że potraktowanie upływu terminu jako ustanawiające fikcję decyzji negatywnej albo pozytywnej będzie mieć znamiona bezczynności tylko w relacji zewnętrznej organ–wnioskodawca, albowiem organ administracyjny mógł w czasie biegu terminu do załatwienia sprawy ustalić w drodze czynności

<sup>16</sup> Tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 1257 (dalej: k.p.a.).

<sup>17</sup> W szczególności zob. W. Bochenek, *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12, s. 41–50; G. Łaszczycza, *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” (dalej: PiP) 1999, nr 1, s. 51–63; A. Kubiak, *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, PiP 2009, nr 11, s. 32–46; T. Bąkowski, *W sprawie „milczącej zgody organu”*, PiP 2010, nr 3, s. 107–110; P. Dobosz, *Milczenie i bezczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011; L. Klat-Wertelecka, *Bezczynność organu w postępowaniu administracyjnym*, „Prawo” 266, 1999, s. 150–161; R. Hauser, *Terminy załatwienia spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, RPEiS 1997, nr 1, s. 1–11; Z. Szażyk, *Milcząca zgoda administracji — wnioski de lege ferenda*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2015, nr 1, s. 9–37.

<sup>18</sup> A. Borkowski, *Bezczynność a administracja publicznej*, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,1571.pdf> (dostęp: 2.12.2017).

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

wewnętrznych, że można uznać za celowe dopuszczenie w sprawie takiego skutku, jaki prawo przywiązuje do upływu terminu<sup>22</sup>.

W publikacjach przedwojennych zasadnie wskazywano, że całkowite milczenie nie może być uznawane za przejaw woli, gdyż jedynie określone czynności towarzyszące milczeniu mogą nadać mu znaczenie, które może być uznane za zgodę bądź odmowę<sup>23</sup>. B. Wasiutyński wskazuje, że normy prawne powinny przede wszystkim rozstrzygać, czy w danej sytuacji prawnej milczenie równa się ustawowemu domniemaniu — „że decyzja została podjęta”<sup>24</sup>. Chodzi bowiem o „danie gwarancji interesowanym”, że państwo nie będzie hamowało ich działalności, oraz o usprawnienie funkcjonowania aparatu administracyjnego. Dzięki takim przepisom „zapobiega się szkodom, które bierność administracji wyrządzałyby interesom publicznym i jednostkowym”<sup>25</sup>.

We współczesnej doktrynie milczenie administracji rozumiane jest jako prawnie dopuszczona przez wyraźne postanowienia prawa materialnego, proceduralnego oraz ustrojowego forma przejawu woli administracji publicznej, z którą ustawa łączy przede wszystkim określone skutki materialnoprawne i ustrojowe lub odpowiednio zdarzenie prawne polegające na określonym ustawą zachowaniu się organu administracji publicznej (na przykład niewyrażenie sprzeciwu, stanowiska w ustawą określonym terminie), z którym ustawa łączy określone skutki prawne głównie o charakterze materialnoprawnym lub ustrojowoprawnym<sup>26</sup>. W tym ujęciu milczenie traktowane jest jako niesamoistna forma działania administracji publicznej, która polega na określonym zachowaniu organu administracji inicjowanym przez zainteresowany podmiot. Zachowanie organu administracji może polegać na podjęciu określonych działań kontrolnych i zarazem zaniechaniu w ściśle określonym terminie władczego działania w formie sformalizowanej w ścisłym tego słowa znaczeniu<sup>27</sup>. Takie rozumienie milczenia administracji należy przeciwstawić pojęciu bezczynności organu, z którą mamy do czynienia, gdy w ustalonym prawem terminie organ administracji państwowej nie podjął żadnych czynności, do których był zobowiązany, lecz także wówczas, gdy prowadził postępowanie w sprawie, ale nie zakończył go w terminie wydaniem stosownej decyzji. Dlatego bezczynność należy odróżnić od milczącej zgody, będącej przejawem niedziałania organu administracji publicznej<sup>28</sup>.

<sup>22</sup> *Ibidem*.

<sup>23</sup> B. Wasiutyński, *Milczenie władz administracyjnych*, RPEiS 1926, nr 4, s. CCII.

<sup>24</sup> *Ibidem*.

<sup>25</sup> *Ibidem*, s. CCIV.

<sup>26</sup> P. Dobosz, *op. cit.*, s. 48. Według drugiej koncepcji milczenie uznawane jest za zdarzenie prawne, które uruchamia skutek prawny wynikający wprost z ustawy — tak A. Kubiak, *op. cit.*

<sup>27</sup> P. Dobosz, *op. cit.*, s. 49.

<sup>28</sup> W. Gruba, *Bezczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwianie spraw (14 § 3, art. 36–38, 104a–104c k.p.a.)*. *Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2016, s. 108. Zob. A. Miruć, *Terminowość załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 7, 2010, s. 326.

Ustawa s.d.g. przewiduje określone skutki prawne w sytuacji „milczenia organu administracji”, które z jednej strony wymagają zestawienia dotychczas prezentowanych poglądów, a z drugiej — ich uzupełnienia w kontekście zmiany k.p.a. wprowadzającej nowy rozdział — 8a, zatytułowany Milczące załatwienie sprawy<sup>29</sup>.

## 1. ZAŁATWIANIE SPRAW PRZEDSIĘBIORCÓW BEZ ZBĘDNEJ ZWŁOKI

Należy podkreślić, że k.p.a. nie posługuje się pojęciem bezczynności. W kodeksie mowa jest o zwłoce organu, a od niedawna o milczącym załatwieniu sprawy (art. 122a–g). Podstawowe znaczenia dla terminowego załatwienia spraw mają z pewnością art. 35–36 k.p.a. W myśl art. 35 § 1 k.p.a. organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy bez zbędnej zwłoki. „Działanie bez zbędnej zwłoki” oznacza zarówno zakaz nieuzasadnionego przetrzymywania spraw bez nadania im biegu, jak i obowiązek prowadzenia postępowania bez niepotrzebnych zahamowań i przewlekłości postępowania<sup>30</sup>. Obowiązek załatwienia sprawy w rozsądnym terminie jest uregulowany również aktach unijnych: Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (art. 6)<sup>31</sup>, w art. 41 ust. 1 Karty praw podstawowych<sup>32</sup> oraz Europejskim kodeksie dobrej administracji<sup>33</sup>. Akty te przewidują, że sprawa powinna być załatwiona co do zasady w stosownym i rozsądnym terminie przez bezstronny i niezależny organ administracji.

„Instytucję dorozumianej zgody”<sup>34</sup> na grunt u.s.d.g. wprowadzono nowelizacją u.s.d.g., zgodnie z którą, jeżeli organ nie rozpatrzy wniosku w terminie, uznaje się, że wydał rozstrzygnięcie zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej (art. 11 ust. 9 u.s.d.g.).

Pierwszy problem, który wyłania się na gruncie wykładni tego przepisu, to zakres jego zastosowania. W orzecznictwie NSA wskazuje się, że art. 11 ust. 9 u.s.d.g. „nie może mieć zastosowania do wszystkich spraw przedsiębiorcy, które wymagają rozstrzygnięcia organu administracji publicznej”<sup>35</sup>. Przepis ten jest

<sup>29</sup> Instytucja wprowadzona ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 935).

<sup>30</sup> R. Orzechowski, [w:] *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989, s. 128.

<sup>31</sup> Sporządzona w Rzymie dnia 4 listopada 1950 r., ze zm. (Dz.U. z 1993 r. poz. 284).

<sup>32</sup> Dz.Urz. UE 2012/C 326/02.

<sup>33</sup> Z dnia 6 września 2001 r. (Dz.Urz. UE 2002, C 72 E, s. 331).

<sup>34</sup> Uzasadnienie projektu ustawy o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, Sejm RP VI kadencji, druk nr 2590.

<sup>35</sup> Wyrok NSA z dnia 23 marca 2016 r., sygn. II GSK 2266/14, LEX nr 2037074.



bowiem wzorowany na art. 13 ust. 4 dyrektywy nr 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku, dotyczącej usług na rynku wewnętrznym<sup>36</sup>, i powinien być stosowany jedynie w sprawach przedsiębiorcy objętych procedurą zezwoleń co do podjęcia lub prowadzenia działalności gospodarczej, pod warunkiem że działalność, której sprawa dotyczy, nie jest objęta wyłączeniami określonymi w art. 3 ust. 1–2 dyrektywy<sup>37</sup>. Ani w doktrynie, ani w orzecznictwie nie ma jednolitości poglądów odnośnie do zakresu spraw poddanych regulacji określonej w art. 11 ust. 9 u.s.d.g. NSA w wyroku z dnia 13 maja 2014 roku<sup>38</sup> stwierdził, że żaden przepis u.s.d.g. nie precyzuje, co należy rozumieć pod pojęciem „sprawy z wniosku przedsiębiorcy, a dotyczącej wykonywania działalności gospodarczej”<sup>39</sup>. W innym wyroku NSA uznał, że analiza art. 11 u.s.d.g. prowadzi do wniosku, iż pojęcia „załatwienie sprawy” i „rozpatrzenie wniosku” należy uznać za równoważne, albowiem obejmują sprawy związane z podejmowaniem, wykonywaniem i zakończeniem działalności gospodarczej. W konsekwencji, zdaniem sądu, należało przyjąć, że w zakresie spraw, o jakich mowa w art. 11 ust. 1 u.s.d.g., mieści się wniosek skarżącej spółki o zmianę zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej w zakresie zmiany terminu, na jaki udzielone zostało przedmiotowe zezwolenie — stanowi to bowiem „sprawę przedsiębiorcy”<sup>40</sup>.

NSA staje też na stanowisku, że zakres sprawy i przedmiot określa sama strona, inicjując postępowanie administracyjne, i z tego powodu przewidziany w art. 11 ust. 9 u.s.d.g. skutek w razie nierozpoznania wniosku i niezałatwienia sprawy w terminie może dotyczyć wyłącznie tego żądania, które zostało określone wnioskiem przez przedsiębiorcę<sup>41</sup>. W literaturze przyjmuje się, że sprzeczne z wykładnią celowościową jest uznanie, że art. 11 ust. 9 u.s.d.g. znajduje zastosowanie do wszystkich spraw załatwianych w drodze decyzji administracyjnej, jeżeli jedną ze stron postępowania jest przedsiębiorca<sup>42</sup>.

Drugi z problemów wyłaniających się na gruncie art. 11 ust. 9 u.s.d.g. dotyczy koncepcji „milczenia organu”. W ocenie NSA przepis ten

ustanawia klauzulę generalną fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia wniosku przedsiębiorcy. Oznacza to, że w przypadku braku wyraźnego rozstrzygnięcia przez organ sprawy w ściśle określonym

<sup>36</sup> Dz.Urz. UE L 376/36.

<sup>37</sup> W dyrektywie (art. 4 pkt 6) przez system zezwoleń rozumie się „każdą procedurę, zgodnie z którą od usługodawcy lub usługobiorcy faktycznie wymaga się podjęcia kroków w celu uzyskania od właściwego organu formalnej lub dorozumianej decyzji dotyczącej podjęcia lub prowadzenia działalności usługowej”.

<sup>38</sup> Sygn. II GSK 1936/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2690B80316> (dostęp: 3.12.2017).

<sup>39</sup> M. Szalewska, *Klauzula generalna fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych przedsiębiorców*, „Administracja” 2010, nr 4, s. 74.

<sup>40</sup> Wyrok NSA z dnia 23 marca 2016 r., sygn. II GSK 2266/14, LEX nr 2037074.

<sup>41</sup> Wyrok NSA z dnia 26 stycznia 2017 r., sygn. II GSK 2406/16, LEX nr 2252697.

<sup>42</sup> Z. Szańcyk, *op. cit.*, s. 17.

terminie przyjmuje się fikcję, że sprawa ta została załatwiona — rozstrzygnięta zgodnie z wnioskiem i wywołuje skutki tożsame jak w sytuacji wydania rozstrzygnięcia przez organ. Warunkiem przyjęcia tej fikcji jest ustalenie, że organ nie rozpatrzył wniosku w terminie<sup>43</sup>.

NSA wskazał również, że z treści przepisu art. 11 ust. 9 u.s.d.g. wynika, iż nie ma on zastosowania tylko w tych wypadkach, gdy istnieje przepis prawa wyraźnie wyłączający jego stosowanie ze względu na nadrzędny interes publiczny<sup>44</sup>, albowiem dyrektywa uwzględnienia nadrzędnego interesu publicznego w przypadku wyłączenia stosowania powołanego przepisu adresowana jest do ustawodawcy<sup>45</sup>. Sądy administracyjne nie mają wątpliwości co do braku możliwości tworzenia fikcji w trybie art. 11 ust. 9 u.s.d.g. wobec decyzji funkcjonujących w obrocie prawnym<sup>46</sup>. Przepis art. 11 ust. 9 u.s.d.g. nie ma także zastosowania w postępowaniu egzekucyjnym<sup>47</sup>. Warto też podkreślić, że przepis art. 11 u.s.d.g. doznaje ograniczenia bądź wyłączenia w stosowaniu, jeżeli z innych przepisów tej ustawy tak wynika — w myśl zasady *lex specialis derogat legi generali*<sup>48</sup>.

Należy dodatkowo zwrócić uwagę, że u.s.d.g. w art. 11 ust. 9 ustanawia inne aniżeli k.p.a. przesłanki zastosowania milczącego załatwienia sprawy. Za milczące załatwienie sprawy w rozumieniu k.p.a. należy uznać załatwienie sprawy w sposób w całości uwzględniający żądanie strony, jeżeli w terminie miesiąca od dnia doręczenia żądania strony właściwemu organowi administracji publicznej albo innym terminie określonym w przepisie szczególnym organ ten: 1. nie wyda decyzji lub postanowienia kończącego postępowanie<sup>49</sup> w sprawie (milczące zakończenie postępowania) albo 2. nie wniesie sprzeciwu w drodze decyzji (milcząca zgoda). Z przepisów art. 122a § 1–2 k.p.a. wynika zatem, że nie stanowią one samostnej podstawy prawnej do załatwienia spraw milcząco<sup>50</sup>. Podstawę do wskazanego załatwienia sprawy może bowiem stanowić wyłącznie przepis szczególny. Tymczasem na gruncie art. 11 ust. 9 u.s.d.g. przyjęto zasadę odmienną, w myśl której

<sup>43</sup> Wyrok NSA z dnia 13 maja 2014 r., sygn. II GSK 1936/12, LEX nr 1551411.

<sup>44</sup> „Nadrzędny interes publiczny” obejmuje: porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne, ochronę publiczną, zdrowie publiczne, utrzymanie równowagi finansowej systemu zabezpieczenia społecznego, ochronę konsumentów, usługobiorców i pracowników, uczciwość w transakcjach handlowych, zwalczanie nadużyć, ochronę środowiska naturalnego i środowiska miejskiego, zdrowie zwierząt, własność intelektualną, ochronę narodowego dziedzictwa historycznego i artystycznego, cele polityki społecznej i kulturalnej.

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 28 marca 2017 r., sygn. II GSK 20/17, LEX nr 2278786.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 31 stycznia 2017 r., sygn. II GSK 3778/16, LEX nr 2220457.

<sup>47</sup> Wyrok NSA z dnia 27 maja 2014 r., sygn. II GSK380/13, LEX nr 1579367.

<sup>48</sup> Wyrok NSA z dnia 8 marca 2016 r., sygn. II GSK 2498/14, LEX nr 2066309.

<sup>49</sup> Na marginesie warto zaznaczyć, że nierozpatrzenie w terminie sprzeciwu przedsiębiorcy wobec czynności kontrolnych, pomimo że uznaje się za jednoznaczne z wydaniem postanowienia o uwzględnieniu sprzeciwu (art. 84c ust. 12 u.s.d.g.), nie może zostać uznane za wydanie postanowienia kończącego postępowanie. W orzecznictwie podnosi się, że postępowanie kontrolne nie jest prowadzone w ramach postępowania administracyjnego, lecz odrębnie uregulowanego postępowania kontrolnego.

<sup>50</sup> Por. art. 163b § 3 k.p.a.



upływ terminu należy traktować jako wydanie przez organ rozstrzygnięcia zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy, „chyba że przepisy ustaw odrębnych ze względu na nadrzędny interes publiczny stanowią inaczej”.

Co do zasady zgodnie z art. 122g k.p.a. sądowa kontrola milczącego załatwienia sprawy będzie następowała w trybach nadzwyczajnych poprzez odpowiednie stosowanie przepisów o wznowieniu postępowania, uchyleniu, zmianie oraz stwierdzeniu nieważności decyzji.

Wobec nowelizacji k.p.a., wprowadzającej instytucję milczącego załatwienia sprawy i wydawania na wniosek strony zaświadczenia o milczącym załatwieniu sprawy (art. 122e k.p.a.), należy stwierdzić, że gdy mamy do czynienia ze sprawami przedsiębiorców rozstrzyganymi na podstawie przepisów k.p.a. bądź odsyłającymi do postępowania regulowanego przepisami k.p.a., przedsiębiorca będzie miał możliwość uzyskania takiego zaświadczenia.

## 2. NIEWYDANIE INTERPRETACJI W TERMINIE

Przepis art. 10 ust. 1 u.s.d.g. stanowi, że przedsiębiorca może złożyć do właściwego organu administracji publicznej lub państwowej jednostki organizacyjnej wnioski o wydanie pisemnej interpretacji co do zakresu i sposobu zastosowania przepisów, z których wynika obowiązek świadczenia przez przedsiębiorcę daniny publicznej oraz składek na ubezpieczenia społeczne lub zdrowotne w jego indywidualnej sprawie. Udzielenie interpretacji następuje w drodze decyzji, nie później niż w terminie 30 dni od dnia otrzymania kompletnego i opłaconego wniosku. W razie niewydania interpretacji w terminie uznaje się, że w dniu następującym po tym, w którym upłynął termin wydania interpretacji, została wydana interpretacja stwierdzająca prawidłowość stanowiska przedsiębiorcy przedstawionego we wniosku o wydanie interpretacji. NSA stoi na stanowisku, że wykładnia *a contrario* przepisów z art. 10 i 10a u.s.d.g., regulujących tryb wydawania interpretacji w innych sprawach niż sprawy podatkowe, uprawnia do twierdzenia, iż do postępowania w tych sprawach mają zastosowanie przepisy k.p.a.<sup>51</sup> NSA w wyroku z dnia 10 maja 2017 roku<sup>52</sup> stwierdził, że

postępowanie w przedmiocie indywidualnej interpretacji jest postępowaniem specyficznym, i to zarówno z uwagi na zwiększony (w porównaniu z innymi postępowaniami administracyjnymi) formalizm tego postępowania, zakres działania organów administracji publicznej, jak też termin, w którym organ administracji publicznej zobowiązany jest ten wniosek rozpoznać. Z uwagi na powyższe cechy charakterystyczne należy podkreślić, że postępowanie interpretacyjne oparte jest wyłącznie na stanie faktycznym przedstawionym przez wnioskodawcę i nie podlega uzupełnieniu przez organ.

<sup>51</sup> Wyrok NSA z dnia 9 września 2014 r., sygn. II GSK 999/13, LEX nr 1572703.

<sup>52</sup> Sygn. II GSK 2489/15, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/2B4C4F8AB3> (dostęp: 5.11.2017).

## Z kolei w literaturze wskazuje się, że

pojęciem niewydania interpretacji w terminie należy objąć również niewydanie interpretacji w ogóle, czyli beczynność organu. Możemy bowiem mieć do czynienia zarówno z sytuacją, gdy organ przekroczy maksymalny ustawowy termin wydania interpretacji przepisów podatkowych, jak i z sytuacją, kiedy nie wyda on jej w ogóle. Oba wskazane przypadki należy kwalifikować jako „niewydanie interpretacji w terminie” i tak też powinno się oceniać ich skutki<sup>53</sup>.

Co do charakteru interpretacji wydawanej na podstawie art. 10 u.s.d.g. Sąd Najwyższy stoi na stanowisku, że interpretacja określa w „sposób istotny sytuację prawną wnioskodawcy”. Wprawdzie wnioskodawca nie jest związany udzieloną interpretacją, ale nie może być obciążony jakimikolwiek daninami publicznymi, sankcjami administracyjnymi, finansowymi lub karami w zakresie, w jakim zastosował się do uzyskanej interpretacji. Za taką koncepcją zdaniem SN przemawia także fakt, że interpretacja jest wiążąca dla organu rentowego i może zostać zmieniona wyłącznie w drodze wznowienia postępowania. Przedsiębiorca może zatem wiązać z kształtem udzielonej odpowiedzi decyzje w sferze płac i projektowanej polityki zatrudnienia; interpretacja ta może bowiem dotyczyć również zdarzeń przyszłych (planów przedsiębiorcy). Zdaniem SN interpretacja ta „w odróżnieniu od indywidualnych interpretacji podatkowych w ich obecnie obowiązującym kształcie przybiera formę decyzji”<sup>54</sup>.

Dla porównania warto zaznaczyć, że na gruncie prawa podatkowego interpretację charakteryzuje się

jako postać czy też formę zewnętrznego, jednostronnego działania administracji podatkowej, tj. czynność uprawnionych organów wykonujących administrację publiczną, która nie ma charakteru władczego rozstrzygnięcia i nie stanowi załatwienia sprawy w zakresie realizacji praw i obowiązków podatkowych zainteresowanego<sup>55</sup>.

Rozwiązanie przyjęte w u.s.d.g. wpisuje się w koncepcję milczącego zakończenia postępowania w rozumieniu k.p.a., które funkcjonuje także w ustawodawstwach innych państw<sup>56</sup>. W uzasadnieniu projektu ustawy przyjęto, że

milczące zakończenie postępowania uważane jest za środek bezpośrednio przeciwdziałający beczynności organu. W tym przypadku pożądaną i dorozumianą formą działania organu jest wydanie aktu administracyjnego (decyzji), nie zaś milczenie. Milczące załatwienie sprawy po upływie

<sup>53</sup> M. Sieradzka, *Komentarz do art. 10 a*, [w:] M. Sieradzka, M. Zdyb, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Warszawa 2013, s. 217 n.

<sup>54</sup> Postanowienie SN z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. II UK 331/10, LEX nr 829137; postanowienie SN z dnia 6 kwietnia 2011 r., sygn. II UK 331/10, LEX nr 829137.

<sup>55</sup> Uchwała 7 sędziów NSA z dnia 7 lipca 2014 r., sygn. II FPS 1/14, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/06F66491DB> (dostęp: 2.11.2017).

<sup>56</sup> Zob. Ordonnance n° 2015–1341 du 23 octobre 2015 relative aux dispositions législatives du code des relations entre le public et l’administration, JORF n°0248 du 25 octobre 2015, s. 19872, <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/ordonnance/2015/10/23/PRMX1516009R/jo/texte> (dostęp: 4.12.2017).

wskazanego w przepisie terminu oznacza jedynie, że nie powstanie stan bezczynności. Skutek prawny w postaci milczącego załatwienia sprawy może, ale nie musi zatem stanowić wyrazu świadomej woli organu. Celem milczącego zakończenia postępowania jest zmobilizowanie organu administracji do załatwienia sprawy we właściwym terminie<sup>57</sup>.

### 3. SKUTKI NIEWPISANIA PRZEDSIĘBIORCY DO REJESTRU DZIAŁALNOŚCI REGULOWANEJ

Działalnością regulowaną jest działalność, która wymaga spełnienia szczególnych warunków i której wykonywanie jest warunkowane wpisem do rejestru działalności regulowanej. Przedsiębiorca wraz z wnioskiem o wpis do rejestru działalności regulowanej składa oświadczenie o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania tej działalności. Organ prowadzący rejestr działalności regulowanej jest obowiązany dokonać wpisu przedsiębiorcy do tego rejestru w terminie 7 dni od dnia wpływu do tego organu wniosku o wpis wraz z oświadczeniem o spełnieniu warunków wymaganych do wykonywania działalności gospodarczej, dla której rejestr jest prowadzony. Jeżeli organ prowadzący rejestr działalności regulowanej nie dokona wpisu w terminie, o którym mowa w ust. 1, a od dnia wpływu wniosku do tego organu upłynęło 14 dni, przedsiębiorca może rozpocząć działalność. Nie dotyczy to jednak przypadku, gdy organ wezwał przedsiębiorcę do uzupełnienia wniosku o wpis nie później niż przed upływem 7 dni od dnia jego otrzymania. W takiej sytuacji termin, o którym mowa w zdaniu pierwszym, biegnie odpowiednio od dnia wpływu uzupełnienia wniosku o wpis.

W literaturze wyraźnie odróżnia się prawo do podjęcia działalności regulowanej od uprawnienia do jej wykonywania. Prawo do podjęcia działalności gospodarczej regulowanej powstaje po uzyskaniu wpisu lub mimo jego braku po upływie ustawowego terminu na jego dokonanie. Natomiast uprawnienie do wykonywania działalności gospodarczej regulowanej oznacza spełnienie szczególnych warunków (określonych w odrębnych przepisach) wykonywania działalności gospodarczej regulowanej<sup>58</sup>. Nabycie uprawnienia następuje z mocy samego prawa (*ex lege*), to znaczy „bez konieczności uzyskiwania stosowanej decyzji administracyjnej uprawniającej do prowadzenia danego rodzaju działalności gospodarczej (np. koncesji czy zezwolenia)”<sup>59</sup>. Wobec tego nie można przyjąć,

by to sam wpis do rejestru był samodzielną podstawą nabycia przez przedsiębiorcę uprawnienia, gdyż wpis ten nie jest przecież objawem woli organu administracji (w przeciwieństwie do decyzji administracyjnej). Wpis ten jest jedynie czynnością materialno-techniczną i ma charakter wyłącznie deklaratoryjny (potwierdzający), a nie konstytutywny (prawotwórczy). W rezultacie to nie

<sup>57</sup> Sejm RP VIII kadencji, druk nr 1138.

<sup>58</sup> M. Szydło, *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2004, s. 288 n.

<sup>59</sup> K. Kiczka, *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej jednostki*, [w:] A. Borkowski *et al.*, *op. cit.*, s. 452–453.

wpis kreuje dla danego przedsiębiorcy uprawnienie do wykonywania działalności regulowanej, gdyż uprawnienie to powstaje z mocy samego prawa, po spełnieniu omówionych powyżej warunków materialnych i formalnych<sup>60</sup>.

B. Adamiak zauważa, że współczesna koncepcja materialnego prawa administracyjnego nie opiera się wyłącznie na założeniu autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego przez organ administracji, lecz także przyznaje jednostce zdolność prawną do podejmowania materialnoprawnych czynności kształtujących uprawnienia lub obowiązki<sup>61</sup>. Przenosząc to na grunt publicznego prawa gospodarczego, należy stwierdzić, że milczenie organu administracji publicznej wobec czynności złożenia wniosku o wpis do rejestru działalności regulowanej wraz z oświadczeniem o spełnianiu warunków oznacza przyznanie skuteczności czynności przedsiębiorcy. Upływ terminu wyłącza zarzut bezczynności oraz stosowanie przepisów prawa procesowego o zachowaniu terminu dla czynności procesowych przedsiębiorcy<sup>62</sup>. Wątpliwe wydaje się jednak, by przedsiębiorca mógł ubiegać się o zaświadczenie o milczącym załatwieniu sprawy, gdyż — jak wspomniano — wniosek o wpis do rejestru nie wszczyna postępowania.

Z racji tego, że wpis do rejestru działalności regulowanej jest czynnością materialno-techniczną, kontrola sądowa jest wyłączona.

## PODSUMOWANIE

Zaprezentowana w opracowaniu analiza, choć niewątpliwie ma jedynie charakter sygnalizujący z uwagi na ograniczone ramy artykułu, pozwala jednak dostrzec odrębności zachodzące w publicznym prawie gospodarczym w zakresie regulowania norm materialnoprawnych i proceduralnych dotyczących szeroko rozumianej sfery przedsiębiorców. Z tekstu wynika, że nie każde milczenie organu administracji publicznej w sprawach przedsiębiorców da się prosto „przełożyć” na przepisy k.p.a. Specyfika spraw dotyczących przedsiębiorców w ich relacjach z organami administracji przybiera często złożone konstrukcje, odrębne od k.p.a., wynikające z realizacji nowych zadań administracji publicznej.

---

<sup>60</sup> M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, PUG 2004, nr 12, s. 22.

<sup>61</sup> B. Adamiak, *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski *et al.*, Warszawa 2009, s. 23.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 33.

## SILENCE OF AN ADMINISTRATIVE AUTHORITY IN THE LIGHT OF THE ACT ON ECONOMIC FREEDOM

### Summary

The study regards a silence (inactivity) of an administrative authority according to the provisions of the Act of 2 July 2004 on economic freedom. The author is analysing provisions concerning settling the matter for the entrepreneur without an unnecessary delay, a lack of interpretation and not-entering an entrepreneur in the register of regulated activity within the appropriate period of time as prescribed by the mentioned Act. There is a reference to the procedural peculiarities coming out of the Act on the economic freedom with regards to the regulation of the Code of Administrative Procedure, and with reference to the doctrine on the inactivity of an administrative authority and the general concept of "silence of an administrative organ."

Keywords: silence of an administrative organ, economic activity, entrepreneur, the register of regulated activity, silent settling the matter

### BIBLIOGRAFIA

- Adamiak B., *Czynności prawne jednostki a władztwo administracyjne*, [w:] *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Jackowi M. Langowi*, red. M. Wierzbowski *et al.*, Warszawa 2009.
- Bąkowski T., *W sprawie „milczącej zgody organu”*, „Państwo i Prawo” 2010, nr 3.
- Bochenek W., *Bezczynność a milczenie organu administracji publicznej*, „Samorząd Terytorialny” 2003, nr 12.
- Chelmoński A., *Co to jest prawo gospodarcze?*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1993, nr 1.
- Chelmoński A., *Wstęp*, [w:] A. Borkowski *et al.*, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.
- Dobosz P., *Milczenie i beczynność w prawie administracyjnym*, Kraków 2011.
- Funkcje współczesnej administracji gospodarczej*, red. B. Popowska, Poznań 2007.
- Gruba W., *Bezczynność i przewlekłość postępowania. Milczące załatwianie spraw (14 § 3, art. 36–38, 104a–104c k.p.a.). Reforma prawa o postępowaniu administracyjnym. Raport zespołu eksperckiego*, Warszawa 2016.
- Hauser R., *Terminy załatwienia spraw w k.p.a. w doktrynie i orzecznictwie sądowym*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1997, nr 1.
- Kiczka K., *Administracyjnoprawne środki kształtowania sytuacji prawnej jednostki*, [w:] A. Borkowski *et al.*, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.
- Kiczka K., *O niektórych aspektach procedur w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. B. Popowska, Poznań 2013.
- Kieres L., *Kierunki rozwoju regulacji publicznego prawa gospodarczego*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej: tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wyrzyńska, Katowice 2013.
- Kieres L., *Konstytucyjne publiczne prawo gospodarcze*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2014, nr 2.
- Kieres L., *Niezawisły, bezstronny i niezależny sąd z perspektywy publicznego prawa gospodarczego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 103, 2015.

- Kieres L., *Podstawowe zasady administracyjnego prawa gospodarczego*, [w:] A. Borkowski *et al.*, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2005.
- Kieres L., *Publiczne prawo gospodarcze — kierunki rozwoju — nowe instytucje*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, red. J. Boć, A. Chajbowicz, Wrocław 2009.
- Klat-Wertelecka L., *Bezczynność organu w postępowaniu administracyjnym*, „Prawo” 266, 1999.
- Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, red. J. Borkowski, Warszawa 1989.
- Kosikowski C., *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2010.
- Kubiak A., *Fikcja pozytywnego rozstrzygnięcia w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo” 2009, nr 11.
- Laszczyca G., *Milczenie organu w świetle kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 1999, nr 1.
- Miruć A., *Terminowość załatwiania spraw z zakresu administracji publicznej*, „Białostockie Studia Prawnicze” 7, 2010.
- Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010.
- Popowska B., *Publiczne prawo gospodarcze w płaszczyźnie proceduralnej*, [w:] *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, red. L. Kieres, Wrocław 2010.
- Rabska T., *Prawo administracyjne a publiczne prawo gospodarcze (kilka dyskusyjnych refleksji)*, [w:] *Między tradycją a przyszłością w nauce prawa administracyjnego. Księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Janowi Bociowi*, red. J. Supernat, Wrocław 2009.
- Rabska T., *Refleksje nad nauką publicznego prawa gospodarczego*, „Roczniki Nauk Prawnych” 21, 2011, nr 1.
- Rabska T., *Rozwój nauczania publicznego prawa gospodarczego — przyczynek do dyskusji*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 9.
- Snażyk Z., *Milcząca zgoda administracji — wnioski de lege ferenda*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2015, nr 1.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2011.
- Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. B. Popowska, Poznań 2013.
- System Prawa Administracyjnego*, t. 8A. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.
- System Prawa Administracyjnego*, t. 8B. J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2013.
- Szalewska M., *Klauzula generalna fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych przedsiębiorców*, „Administracja” 2010, nr 4.
- Szydło M., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 12.
- Szydło M., *Swoboda działalności gospodarczej*, Warszawa 2004.
- Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, red. L. Kieres, Wrocław 2007.
- Trela A., *Sprawozdanie z konferencji „Kontrola działań administracji publicznej w sferze gospodarki”*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, nr 1.
- Wasiutyński B., *Milczenie władz administracyjnych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 1926, nr 4.
- Współdziałanie podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej*, red. M. Jabloński, K. Kiczka, „Przegląd Prawa i Administracji” 98, 2014.