

KATARZYNA POKRYSZKA

ORCID: 0000-0003-4975-7496

Uniwersytet Śląski

katarzyna.pokryszka@us.edu.pl

Uproszczenie procedur administracyjnych w sprawach przedsiębiorców. Wybrane zagadnienia związane z implementacją dyrektywy usługowej w prawie polskim

Abstrakt: Celem artykułu jest przedstawienie wpływu dyrektywy 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczącej usług na rynku wewnętrznym na regulację ogólnych zasad proceduralnych załatwiania spraw przedsiębiorców, wprowadzonych najpierw w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, a obecnie uregulowanych w ustawie Prawo przedsiębiorców. Artykuł koncentruje się na budzącej największe kontrowersje w doktrynie prawa polskiego implementacji instytucji milczącego załatwienia sprawy, przyjętej w przepisach dyrektywy usługowej odnoszących się do systemów zezwoleń i procedur ich udzielania oraz na analizie możliwości jej zastosowania w postępowaniach administracyjnych w sprawach przedsiębiorców dotyczących działalności gospodarczej podlegającej reglamentacji w świetle przepisów prawa polskiego.

Słowa kluczowe: przedsiębiorca, działalność gospodarcza, reglamentacja działalności gospodarczej, uproszczenie procedur administracyjnych, milczące załatwienie sprawy.

Wprowadzenie

Dyrektywa 2006/123 Parlamentu Europejskiego i Rady o usługach na rynku wewnętrznym¹ została uchwalona przede wszystkim ze względu na konieczność

¹ Dyrektywa 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 roku dotycząca usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. UE L 376/36); dalej: dyrektywa usługowa lub dyrektywa 2006/123.

wyeliminowania wielu barier istniejących na obszarze rynku wewnętrznego Unii Europejskiej, które uniemożliwiały lub utrudniały przedsiębiorcom prowadzenie działalności gospodarczej oraz świadczenie usług poza granicami swojego państwa pochodzenia². W wydanym w 2018 roku wyroku w sprawach połączonych C-360/15 i C-31/16³ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej orzekł, że przepisy rozdziału III tej dyrektywy, dotyczące swobody przedsiębiorczości, mają zastosowanie również w sytuacjach, w których przedsiębiorca podejmuje działalność gospodarczą we własnym państwie członkowskim⁴. W świetle tego wyroku dyrektywę usługową zaczęto postrzegać nie tylko jako istotny instrument liberalizacji zasad podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej w Unii Europejskiej w wymiarze transgranicznym, lecz także jako akt prawny umożliwiający wprowadzenie wspólnych standardów regulacji działalności gospodarczej w państwach członkowskich w sytuacjach czysto wewnętrznych⁵.

Celem artykułu jest przedstawienie wpływu dyrektywy usługowej na regulację ogólnych zasad proceduralnych załatwiania spraw przedsiębiorców, a przede wszystkim na wprowadzenie instytucji milczącego załatwienia sprawy⁶ oraz możli-

² A. Cieśliński, *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. 1. *Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009, s. 318.

³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE) z dnia 30 stycznia 2018 roku w sprawach połączonych C-360/15 i C-31/16, *College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort przeciwko XBV* (C-360/15) oraz *Visser Vastgoed Beleggingen BV przeciwko Raad van de gemeente Appingedam* (C-31/16), ECLI:EU:C2018:44.

⁴ Wyrok TSUE w sprawach połączonych C-360/15 i C-31/16, *Visser*, pkt 98–110.

⁵ J. Snell, *Independence Day for a Services Directive: Visser. Joined Cases C-360/15 & C-31/16, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort v. X BV and Visser Vastgoed Beleggingen BV v. Raad van de gemeente Appingedam, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 30 January 2018, EU:C:2018:44*, „Common Market Law Review” 56, 2019, nr 4, s. 1120, 1134–1135. Zob. też K. Pokryszka, *Basic Standards of Quality of Economic Activity of Entrepreneurs in the European Union in the Provisions of the Services Directive*, „European Journal of Accounting, Finance & Business” 27, 2021, s. 1–4, 7 i powołana tam literatura. Zastosowanie przepisów dyrektywy usługowej dotyczących uproszczenia procedur administracyjnych oraz reglamentacji działalności gospodarczej w sytuacjach czysto wewnętrznych zostało dostrzeżone w literaturze polskiej niedługo po uchwaleniu tej dyrektywy. Zob. M. Strzelbicki, *Podstawowe problemy funkcjonowania swobody przepływu usług i próba ich rozwiązania w dyrektywie o usługach na rynku wewnętrznym*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 4 (174), s. 75–76, 92.

⁶ Pojęcie i regulacja prawna milczącego załatwienia sprawy zostały uregulowane w przepisach art. 122a–122f ustawy z dnia 14 czerwca 1960 roku Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 735 ze zm.; dalej: k.p.a.). Instytucja ta została wprowadzona na mocy ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r. poz. 935; dalej: ustawa o zmianie k.p.a. z 2017 roku). W niniejszym artykule pojęcie milczącego załatwienia sprawy używane jest jednak także do określenia regulacji wprowadzonych w przepisach art. 13 ust. 4 dyrektywy usługowej oraz art. 11 ust. 9 ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn. Dz.U. z 2017 r. poz. 2168 ze zm.; dalej: ustawa s.d.g.), wprowadzających zasadę, zgodnie z którą bezskuteczny wpływ czasu przeznaczanego na załatwienie sprawy przedsiębiorcy wywołuje skutek w postaci przyjęcia, że sprawa została rozstrzygnięta zgodnie z wnioskiem przedsiębiorcy.

wość jej zastosowania w sprawach dotyczących działalności gospodarczej podlegającej reglamentacji w świetle przepisów prawa polskiego.

1. „Systemy zezwoleń” oraz procedury związane z udzielaniem zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej w świetle przepisów dyrektywy usługowej

Jedną z podstawowych barier w podejmowaniu i prowadzeniu działalności gospodarczej na rynku wewnętrznym Unii Europejskiej, zdaniem ustawodawcy unijnego, stanowi „niepewność prawna” procedur administracyjnych, a przede wszystkim ich skomplikowany przebieg oraz długotrwałość. Z tego względu uproszczenie procedur administracyjnych zostało uznane za jeden z priorytetowych celów dyrektywy usługowej. Osiągnięcie tego celu powinno być możliwe dzięki ograniczeniu obowiązku otrzymywania przez przedsiębiorców zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej do przypadków, w których jest to niezbędne, oraz dzięki wprowadzeniu zasady dorozumianego udzielenia zezwolenia przez właściwe organy administracji w sytuacji, gdy wniosek przedsiębiorcy nie zostanie rozpatrzony w ustalonym terminie⁷. Jedno z najistotniejszych z punktu widzenia przedsiębiorców rozwiązań związanych z uproszczeniem procedur administracyjnych, zmierzające bezpośrednio do skrócenia czasu ich trwania, zostało wprowadzone w przepisach rozdziału III dyrektywy usługowej, który dotyczy swobody przedsiębiorczości dla usługodawców i reguluje problematykę dopuszczalności stosowania „systemów zezwoleń” w związku z podejmowaniem i prowadzeniem działalności gospodarczej oraz procedur niezbędnych do ich udzielania⁸. Zgodnie z przepisami art. 4 pkt 6 dyrektywy usługowej pod pojęciem systemu zezwoleń należy rozumieć „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”. Z perspektywy prawa polskiego termin ten obejmuje zatem takie formy reglamentacji, które wiążą się z koniecznością uzyskania przez przedsiębiorcę koncesji, zezwolenia lub licencji, wydawanych w formie indywidu-

⁷ M. Kurach, *Milczenie prawne oraz fikcja decyzji pozytywnej — remedia na niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym?*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012, s. 333–334; pkt 43 preambuły dyrektywy 2006/123. W pkt 43 preambuły dyrektywy usługowej ustawodawca unijny zastosował pojęcie „zezwoleń” w znaczeniu procedur administracyjnych objętych definicją „systemu zezwoleń” wprowadzoną w art. 4 pkt 6 dyrektywy 2006/123.

⁸ M. Kurach, *op. cit.*, s. 333–334.

alnej decyzji administracyjnej umożliwiającej przedsiębiorcy wykonywanie określonego rodzaju działalności gospodarczej. Nie wydaje się natomiast, by w pojęciu systemu zezwoleń mieściła się działalność regulowana, gdyż jej podjęcie nie jest uzależnione od wydania przez organ administracji formalnej lub dorozumianej decyzji administracyjnej, a przedsiębiorca przed dokonaniem wpisu do rejestru działalności regulowanej nie podlega kontroli w zakresie spełniania warunków niezbędnych do wykonywania działalności regulowanej⁹.

Podstawowe zasady proceduralne udzielania zezwoleń regulują przepisy art. 13 dyrektywy usługowej. Rozwiązanie budzące najwięcej kontrowersji, a jednocześnie najbardziej radykalnie zmierzające do zabezpieczenia interesów przedsiębiorców i uchronienia ich przed konsekwencjami beczynności organów administracji i przewlekłości postępowań zostało wprowadzone w art. 13 ust. 4 dyrektywy usługowej¹⁰. Zgodnie z jego regulacją w przypadku, gdy organ administracji nie rozpatrzy wniosku przedsiębiorcy o udzielenie zezwolenia w terminie wynikającym z przepisów lub przedłużonym w sposób określony w art. 13 ust. 3 dyrektywy usługowej, przyjmuje się, że zezwolenie zostało przedsiębiorcy udzielone. Państwa członkowskie mogą w tym zakresie wprowadzić uregulowania odmienne, jednak wyłącznie wtedy, gdy uzasadnia to nadrzędny interes publiczny, w tym interes stron trzecich¹¹. Należy podkreślić, że przepisy dyrektywy usługowej w zakresie procedur związanych z wydawaniem zezwoleń na podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej wprowadziły obowiązek uznania, że zezwolenie zostało wydane jako podstawowy skutek nierozstrzygnięcia sprawy w terminie przez organ administracji. Rozwiązanie to w świetle przepisów dyrektywy usługowej ma zatem charakter zasady, od której odstępstwa są dopuszczalne jedynie w wyjątkowych sytuacjach uzasadnionych nadrzędnym interesem publicznym, który obejmuje także interesy osób trzecich¹².

⁹ I. Kawka, *Gospodarcza działalność usługowa w prawie polskim w świetle unijnych swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług*, Warszawa 2015, s. 275–276. Pojęcie systemu zezwoleń zostało także wyjaśnione w pkt 39 preambuły dyrektywy usługowej. Z uwagi na szeroką definicję pojęcia „system zezwoleń” w świetle przepisów dyrektywy usługowej w literaturze przyjmowano również, że obejmuje ono swoim zakresem wszystkie formy reglamentacji działalności gospodarczej wymienione w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 roku o swobodzie działalności gospodarczej, czyli koncesję, wpis do rejestru działalności regulowanej, zezwolenie, licencję oraz zgodę. Zob. M. Strzelbicki, *op. cit.*, s. 78–79; K. Pokryszka, *Legal Aspects of Undertaking and Conducting Business Activity by Foreign Entrepreneurs in Poland after the Implementation of the “Services Directive”*, [w:] *Free Movement of Goods and Persons Across the Polish–Czech–Slovak Borders. Legal Differences and Similarities*, red. B. Mikołajczyk, Katowice 2012, s. 183.

¹⁰ M. Kurach, *op. cit.*, s. 333–334.

¹¹ Pojęcie nadrzędnego interesu publicznego zostało zdefiniowane w przepisach art. 4 pkt 8 dyrektywy usługowej. Wskazówki interpretacyjne dotyczące terminu „nadrzędny interes publiczny” zostały zawarte także w pkt 40 preambuły dyrektywy usługowej. Bardziej szczegółowo na ten temat zob. I Kawka, *op. cit.*, s. 343–344.

¹² D. Sześciło, *Milcząca zgoda organu — instrument przeciwdziałania przewlekłości postępowania czy narzędzie deregulacji?*, [w:] *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*,

2. Implementacja podstawowych zasad proceduralnych związanych z udzielaniem zezwoleń przyjętych w dyrektywie usługowej w przepisach prawa polskiego

Dyrektywa usługowa została implementowana w prawie polskim na mocy ustawy z dnia 4 marca 2010 roku o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹³. Ustawa ta nie tylko określała podstawowe zasady transgranicznego świadczenia usług przez przedsiębiorców z państw członkowskich Unii Europejskiej na terytorium Polski, ale też wprowadzała liczne zmiany w regulacjach ustawy s.d.g. oraz w przepisach ustaw odrębnych dotyczących wykonywania określonych rodzajów działalności gospodarczej¹⁴.

Najwięcej kontrowersji wzbudziła implementacja przepisów art. 13 ust. 4 dyrektywy usługowej, wskazujących, że konsekwencją nierozpatrzenia wniosku przedsiębiorcy o wydanie zezwolenia w terminie wynikającym z przepisów lub przedłużonym zgodnie z wymogami dyrektywy jest uznanie, że zezwolenie zostało przedsiębiorcy udzielone. Regulacja ta została implementowana w art. 11 ust. 9 ustawy s.d.g., który wprowadzał klauzulę generalną, zgodnie z którą jeżeli organ administracji nie rozpatrzy wniosku przedsiębiorcy w terminie, to stanowi to podstawę uznania, że wydał on rozstrzygnięcie zgodnie z tym wnioskiem. Rozwiązania odmienne mogły zostać wprowadzone w przepisach ustaw odrębnych, lecz musiały być uzasadnione ze względu na nadrzędny interes publiczny. Wyjątki te zostały wprowadzone do ustaw odrębnych na mocy postanowień ustawy o świadczeniu usług na terytorium RP¹⁵.

Przed wszystkim należy zaznaczyć, że przyjęcie tej zasady w art. 11 ust. 9 ustawy s.d.g. stanowiło pierwszą próbę kompleksowego uregulowania instytucji milczącego załatwienia sprawy w prawie polskim. W przepisach szczególnych występowało wiele różnych wariantów normatywnych w tym zakresie, brakowało natomiast uregulowania modelowego, które zostało wprowadzone dopie-

red. J. Supernat, B. Kowalczyk, Warszawa 2017, s. 269–270, 273. Zob. też M. Kurach, *op. cit.*, s. 333–334 oraz pkt 63 preambuły dyrektywy usługowej.

¹³ Ustawa z dnia 4 marca 2010 roku o świadczeniu usług na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2016 r. poz. 893 ze zm.); dalej: ustawa o świadczeniu usług na terytorium RP.

¹⁴ Zmiany w przepisach ustawy o swobodzie działalności gospodarczej wynikające z implementacji dyrektywy usługowej zostały wskazane w przepisach art. 46 ustawy o świadczeniu usług na terytorium RP. Bardziej szczegółowo na temat nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej dokonanej na skutek implementacji dyrektywy usługowej zob. K. Pokryszka, *Legal Aspects...*, s. 182–188.

¹⁵ I. Kawka, *op. cit.*, s. 456–457. Zob. też M. Szalewska, *Klauzula generalna fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych przedsiębiorców*, „Administracja TDP” 2010, nr 4 (21), s. 84.

ro w przepisach ustawy s.d.g.¹⁶ Regulacja przyjęta w art. 11 ust. 9 tej ustawy miała jednak wiele mankamentów stanowiących podstawę krytycznej oceny tego przepisu w literaturze oraz orzecznictwie. Poważne problemy powstające na tle jego wykładni związane były przede wszystkim z określeniem zakresu jego zastosowania, charakteru prawnego przyjętych rozwiązań i ich skutków prawnych, a także możliwości stosowania systemu kontroli i weryfikacji stanu prawnego powstałego na skutek zastosowania art. 11 ust. 9 ustawy s.d.g.¹⁷

3. Problemy interpretacyjne związane z implementacją instytucji milczącego załatwienia sprawy w postępowaniach dotyczących działalności gospodarczej podlegającej reglamentacji w prawie polskim

Interesujący jest fakt, że ustawodawca polski, implementując przepisy art. 13 ust. 4 dyrektywy usługowej, wprowadził instytucję milczącego załatwienia sprawy w znacznie szerszej kategorii spraw, niż wymagają tego postanowienia dyrektywy usługowej, które dotyczą wyłącznie postępowań prowadzonych w sprawach związanych z udzielaniem zezwoleń w rozumieniu dyrektywy 2006/123¹⁸. Przepisy art. 11 ust. 9 ustawy s.d.g. odnosiły się natomiast do „załatwiania spraw przedsiębiorców”, nie precyzując kategorii spraw, do których miały zastosowanie, co mogło prowadzić do wniosku, że przepis ten powinien być stosowany we wszystkich sprawach, w których stroną jest przedsiębiorca¹⁹.

Warto zauważyć, że w literaturze prezentowany był pogląd, zgodnie z którym przepis art. 11 ust. 9 ustawy s.d.g. nie powinny mieć zastosowania w sprawach

¹⁶ Z. Szażyk, *Milcząca zgoda administracji — wnioski de lege ferenda*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2015, nr 1 (45), s. 10–11,16. Zob. także I. Kawka, *op. cit.*, s. 456–457; D. Sześciło, *op. cit.*, s. 273.

¹⁷ M. Szalewska, *op. cit.*, s. 88–98; A. Treła, *Milczenie administracji publicznej w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114. *Praworządność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa profesora Leona Kieresa*, red. K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki, 2018, s. 656–658; Z. Szażyk, *op. cit.*, s. 16–19; I. Kawka, *op. cit.*, s. 456–461.

¹⁸ I. Kawka, *op. cit.*, s. 439–440.

¹⁹ D. Sześciło, *op. cit.*, s. 273; I. Kawka, *op. cit.*, s. 439–440. Zob. także M. Szalewska, *op. cit.*, s. 89. Odmienne wyrok NSA z dnia 23 marca 2016 roku, sygn. II GSK 2266/14, LEX nr 2037074; zob. A. Treła, *op. cit.*, s. 656–657. Na temat przedstawianych w orzecznictwie NSA poglądów związanych z określeniem zakresu zastosowania art. 11 ust. 9 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej zob. A. Treła, *op. cit.*, s. 656–658.

udzielania koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej²⁰. Takie stanowisko przyjął również WSA w Warszawie w wyroku z dnia 20 maja 2014 roku dotyczącym koncesji na rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych²¹. W orzeczeniu tym WSA odniósł się do specyficznych cech koncesji, której konstrukcja prawna oparta jest na uznaniu administracyjnym, i podkreślił, że z tego względu wymaga ona, by organ koncesyjny w sposób wyraźny i jednoznaczny wyraził wolę przyznania koncesji lub odmowy jej udzielenia, i że wola ta w konsekwencji musi zostać wyrażona w formie decyzji, a nie w sposób domyślny, poprzez „milczenie” organu koncesyjnego, na podstawie art. 11 ust. 9 ustawy s.d.g.²²

W jednym z ostatnich orzeczeń dotyczących zakresu zastosowania przepisów art. 11 ust. 9 ustawy s.d.g., w wyroku z dnia 3 sierpnia 2021 roku²³, NSA uznał natomiast, że z uwagi na to, że wykonywanie działalności gospodarczej przez przedsiębiorcę na terenie specjalnej strefy ekonomicznej wymaga stosownego zezwolenia, a działalność taka musi być prowadzona zgodnie z warunkami określonymi w zezwoleniu, sprawy związane z uzyskaniem, utratą lub zmianą zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej na terenie specjalnej strefy ekonomicznej są sprawami przedsiębiorcy w rozumieniu przepisów art. 11 ust. 1 ustawy s.d.g. W rezultacie, zdaniem NSA, do załatwiania takich spraw mają zastosowanie przepisy art. 11 ust. 9 ustawy s.d.g. W wyroku tym NSA podkreślił także, że interpretacja całości regulacji art. 11 ustawy s.d.g. jest bardzo utrudniona ze względu na to, że ustawodawca nie był konsekwentny w kwestii terminologii zastosowanej w tym przepisie i mającej znaczenie dla jego wykładni, wprowadzając w art. 11 ustawy s.d.g. jednocześnie takie pojęcia, jak „załatwienie sprawy”, „termin rozpatrzenia wniosku” oraz „terminy załatwiania spraw wynikających z pism i wniosków”²⁴.

Problemów interpretacyjnych związanych z wykładnią art. 11 ust. 9 ustawy s.d.g. nie rozwiązało wprowadzenie instytucji milczącego załatwienia sprawy do przepisów k.p.a. na mocy nowelizacji uchwalonej w 2017 roku²⁵. W uzasadnieniu do ustawy o zmianie k.p.a. z 2017 roku ustawodawca podkreślił, że wprowadzenie do regulacji kodeksowych instytucji milczącego załatwienia sprawy powinno doprowadzić do przyspieszenia i uproszczenia postępowania administracyjnego oraz do usprawnienia i zmniejszenia kosztów funkcjonowania administracji. Niezwykle zdawkowo odniósł się jednak do kwestii implementacji przepisów prawa Unii Europejskiej, w tym zakresie wskazując jedynie, że uproszczenie procedur admi-

²⁰ Pogląd taki prezentowała Inga Kawka. Zob. *eadem, op. cit.*, s. 459.

²¹ Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2014 roku, sygn. VI SA/Wa 2901/13, LEX nr 1564743; I. Kawka, *op. cit.*, s. 459.

²² I. Kawka, *op. cit.*, s. 459; wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 maja 2014 roku, sygn. VI SA/Wa 2901/13, LEX nr 1564743.

²³ Wyrok NSA z dnia 3 sierpnia 2021 roku, sygn. II GSK 237/19, LEX nr 3279383.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Zob. A. Trela, *op. cit.*, s. 658–659.

nistracyjnych, które obejmuje między innymi wprowadzenie milczącego załatwiania spraw, stanowi jedno z zagadnień uregulowanych w dyrektywie 2006/123/WE²⁶.

Instytucja milczącego załatwienia sprawy została uregulowana w rozdziale VIIIa k.p.a., obejmującym art. 122a–122f. Jej przesłanki oraz podstawowe formy zostały określone w art. 122a k.p.a. Regulacja milczącego załatwienia sprawy przyjęta w przepisach kodeksu ma charakter ramowy, gdyż upływ terminu załatwienia sprawy powoduje uznanie, że skutek taki nastąpił w postępowaniu prowadzonym przez organ administracji jedynie wtedy, gdy wynika to wyraźnie z przepisu szczególnego. Ponadto przepisy k.p.a. regulują wyłącznie kwestie proceduralne związane z milczącym załatwieniem sprawy i normują je tylko w takim zakresie, który nie został uregulowany w przepisach szczególnych prawa materialnego²⁷. Uzasadniając konieczność uzależnienia możliwości zastosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy od istnienia podstawy prawnej w przepisie prawa materialnego, który skutek taki przewiduje, ustawodawca wyjaśnił, że tryb ten nie może znajdować zastosowania w każdej sprawie. Może on być wykorzystywany przede wszystkim w postępowaniach w takich sprawach, w których przepisy nakładają obowiązek spełnienia określonych warunków, które są stronie znane, a ich weryfikacja przez organy administracji jest łatwa i szybka. Wyraźne wskazanie kategorii takich spraw w przepisach prawa materialnego jest konieczne, by uniknąć ryzyka naruszenia interesu publicznego lub pewności obrotu w rezultacie ewentualnego milczącego załatwienia sprawy przez organ administracji w sposób niezamierzony²⁸.

Ustawa s.d.g. oraz ustawa o świadczeniu usług na terytorium RP zostały uchylone z dniem wejścia w życie pakietu ustaw określanego mianem „Konstytucji biznesu”²⁹. Podstawowe zasady załatwiania spraw przedsiębiorców dotyczących działalności gospodarczej oraz postępowania organów administracji w kontak-

²⁶ Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku o zmianie ustawy — Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw, Sejm VIII kadencji, druk sejmowy nr 1183, s. 45, <https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/druk.xsp?nr=1183> (dostęp: 1.03.2022).

²⁷ R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017, s. 728–729.

²⁸ Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku..., s. 46. Zob. także R. Kędziora, *op. cit.*, s. 728–730; L. Staniszevska, *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2 (22), s. 60.

²⁹ Pakiet ustaw określaný jako „Konstytucja biznesu” obejmuje następujące ustawy: ustawę z dnia 6 marca 2018 roku — Prawo przedsiębiorców (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 162 ze zm.; dalej: ustawa Prawo przedsiębiorców); ustawę z dnia 6 marca 2018 roku o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (tekst jedn. Dz.U. z 2020 r. poz. 2296 ze zm.); ustawę z dnia 6 marca 2018 roku o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. z 2018 r. poz. 648); ustawę z dnia 6 marca 2018 roku — Przepisy wprowadzające ustawę — Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. z 2018 r. poz. 650) oraz ustawę z dnia 6 marca 2018 roku o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 994).

tach z przedsiębiorcami, a także reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce zostały określone w przepisach ustawy Prawo przedsiębiorców³⁰. Do możliwości zastosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy odnoszą się obecnie przepisy art. 32 ustawy Prawo przedsiębiorców. Artykuł ten należy do regulacji poświęconych załatwianiu spraw z zakresu działalności gospodarczej, ale sama instytucja milczącego załatwienia sprawy została w nim wskazana w kontekście rozpatrywania wniosków o wydanie koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej.

W świetle art. 32 ustawy Prawo przedsiębiorców organ administracji, załatwiając sprawę dotyczącą działalności gospodarczej, ma obowiązek niezwłocznego potwierdzenia przyjęcia wniosku przedsiębiorcy. W przypadku gdy wniosek dotyczy wydania koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej, potwierdzenie to powinno zawierać informację o przysługujących przedsiębiorcy środkach prawnych, a gdy przepisy odrębne przewidują milczące załatwienie sprawy, organ administracji w potwierdzeniu przyjęcia wniosku powinien o tym przedsiębiorcę pouczyć (art. 32 ust. 1 i 3 ustawy Prawo przedsiębiorców). W zakresie dotyczącym obowiązku potwierdzenia przyjęcia wniosku przedsiębiorcy przepisy art. 32 ustawy Prawo przedsiębiorców dokładnie odzwierciedlają regulacje dyrektywy usługowej, a nawet wykraczają poza wynikające z jej przepisów wymogi, nakładając na organy administracji obowiązek potwierdzenia przyjęcia wniosku w każdym przypadku, gdy zostanie on złożony przez przedsiębiorcę³¹. Trzeba jednak zauważyć, że zastosowanie instytucji milczącego załatwienia sprawy zostało wskazane w tym przepisie wyłącznie w związku z załatwianiem spraw dotyczących uzyskania koncesji, zezwolenia lub wpisu do rejestru działalności regulowanej, co stanowi odniesienie do przepisów dyrektywy usługowej wymagających stosowania tej instytucji w procedurach udzielania zezwoleń w rozumieniu tej dyrektywy. Ustawodawca nie wprowadził jednak wymaganej przepisami dyrektywy usługowej klauzuli generalnej milczącego załatwienia sprawy w sprawach dotyczących działalności podlegającej reglamentacji, a jedynie wskazał, że rozwiązanie takie może wynikać z przepisów ustaw szczególnych. W uzasadnieniu do ustawy Prawo przedsiębiorców ustawodawca nie odniósł się do kwestii implementacji przepisów dyrektywy usługowej wprowadzających zasadę, w myśl której nierozpatrzenie przez organ administracji wniosku przedsiębiorcy we właściwym terminie jest równoznaczne z uznaniem, że zezwolenie w rozumieniu dyrektywy usługowej zostało przedsiębiorcy udzielone, ani do wprowadzonej w 2017 roku ramowej regulacji milczącego załatwienia sprawy w przepisach art. 122a–122f k.p.a. Analizując treść art. 32 ustawy Prawo przedsiębiorców, można jednak odnieść wrażenie, że stanowi on próbę przyjęcia rozwiąza-

³⁰ Zob. przepisy art. 10–16, art. 27–35, art. 37–44 ustawy Prawo przedsiębiorców.

³¹ A. Wołoszyn-Cichočka, [w:] M. Zdyb, G. Lubeńczuk, A. Wołoszyn-Cichočka, *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019, s. 423. Zob. także I. Kawka, *op. cit.*, s. 439–440.

nia kompromisowego między koniecznością implementacji dyrektywy usługowej a uwzględnieniem ramowej regulacji instytucji milczącego załatwienia sprawy wprowadzonej w przepisach k.p.a. Wskazuje na to odniesienie do możliwości zastosowania tej instytucji w postępowaniach dotyczących udzielania koncesji i zezwoleń oraz dokonywania wpisów do rejestru działalności regulowanej, czego wymaga dyrektywa usługowa³², a równocześnie zastrzeżenie, że możliwość taka musi wynikać z przepisów ustaw odrębnych, co stanowi wyraźne nawiązanie do regulacji art. 122a k.p.a.³³

Wprowadzenie rozwiązania kompromisowego nie pozwoliło jednak na uniknięcie problemów związanych ze stosowaniem instytucji milczącego załatwienia sprawy w procedurach wydawania koncesji i zezwoleń. W literaturze wskazuje się, że instytucja ta nie powinna być stosowana w sprawach dotyczących wydania koncesji lub zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej z uwagi na specyfikę postępowań w tych sprawach, w których organ administracji powinien dokonać kontroli spełniania przez przedsiębiorcę warunków wykonywania działalności gospodarczej i dopiero na tej podstawie wydać decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania mu koncesji lub zezwolenia. Kwestia ta jest niezwykle istotna zwłaszcza w przypadku koncesji, która jako najbardziej restrykcyjna forma reglamentacji działalności gospodarczej w prawie polskim wymagana jest w sferach gospodarki o strategicznym znaczeniu, a jej przyznanie uzależnione jest nie tylko od spełnienia przez przedsiębiorcę warunków przewidzianych przepisami prawa, lecz także musi odpowiadać względem bezpieczeństwa państwa i obywateli³⁴. Z tego powodu w przepisach niektórych ustaw odrębnych instytucja milczącego załatwienia sprawy w związku z wydaniem koncesji nie tylko nie została przewidziana, ale stosowanie przepisów art. 32 ustawy Prawo przedsiębiorców zostało wyłączone³⁵.

³² Warto zauważyć, że przepisy ustawy Prawo przedsiębiorców wskazują możliwość zastosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy w postępowaniach dotyczących udzielania koncesji i zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej oraz dokonywania wpisów do rejestru działalności regulowanej, choć w literaturze wskazuje się, że w świetle przepisów dyrektywy usługowej pojęcie systemu zezwoleń obejmuje takie środki reglamentacji działalności gospodarczej, jak koncesja i zezwolenie, nie wydaje się natomiast, by pojęcie to miało zastosowanie do działalności regulowanej. Zob. I. Kawka, *op. cit.*, s. 275–276.

³³ Należy zwrócić uwagę, że zgodnie z przepisami art. 13 ust. 5 lit. c dyrektywy usługowej potwierdzenie przyjęcia wniosku o wydanie zezwolenia powinno zawierać „w stosownych przypadkach oświadczenie, że w przypadku braku odpowiedzi w określonym terminie uznaje się, że zezwolenie zostało udzielone”. Wydaje się, że regulację tę należy interpretować w świetle przepisów art. 13 ust. 4 tej dyrektywy. Oznacza to, że w myśl przepisów dyrektywy usługowej takie oświadczenie powinno być zawarte w potwierdzeniu przyjęcia wniosku o wydanie zezwolenia w przypadku, gdy w zakresie konsekwencji nierozstrzygnięcia sprawy w terminie nie zostały wprowadzone rozwiązania odmienne uzasadnione nadrzędnym interesem publicznym, w tym interesem osób trzecich.

³⁴ A. Wołoszyn-Cichočka, *op. cit.*, s. 427. Zob. także I. Kawka, *op. cit.*, s. 459–460.

³⁵ A. Wołoszyn-Cichočka, *op. cit.*, s. 427. Agnieszka Wołoszyn-Cichočka wskazuje, że zastosowanie przepisów art. 32 ustawy Prawo przedsiębiorców wyłącza przepisy art. 24 ustawy z dnia 22 sierpnia 1997 roku o ochronie osób i mienia (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1995) w sprawach

Uwagi końcowe

Przepisy dyrektywy usługowej wywarły duży wpływ na rozwój polskich regulacji prawnych dotyczących załatwiania spraw przedsiębiorców. Najwięcej kontrowersji w literaturze i orzecznictwie budziła implementacja przepisów art. 13 ust. 4 dyrektywy usługowej, nakazujących przyjęcie, że zezwolenie zostało przedsiębiorcy udzielone w przypadku, gdy organ administracji nie rozpatrzył wniosku przedsiębiorcy we właściwym terminie. Warto zwrócić uwagę, że wprowadzona w przepisach k.p.a. oraz ustawy Prawo przedsiębiorców regulacja umożliwiająca stosowanie instytucji milczącego załatwienia sprawy wyłącznie w sytuacjach *expressis verbis* wskazanych w przepisach prawa materialnego różni się zasadniczo od koncepcji przyjętej w dyrektywie usługowej, która wymaga stosowania takiego rozwiązania jako zasady załatwiania spraw przedsiębiorców związanych z podejmowaniem działalności podlegającej „systemowi zezwoleń” w rozumieniu tej dyrektywy³⁶. Trzeba jednak podkreślić, że przyjęcie regulacji, zgodnie z którą możliwość milczącego załatwienia sprawy musi wyraźnie wynikać z przepisów szczególnych, i w konsekwencji uniemożliwienie stosowania tej instytucji jako zasady załatwiania spraw przedsiębiorców dotyczących działalności gospodarczej podlegającej reglamentacji uwzględnia specyfikę koncesji i zezwoleń w prawie polskim, których udzielenie wymaga dokonania przez organ administracji kontroli spełniania przez przedsiębiorcę warunków prowadzenia działalności gospodarczej objętej reglamentacją, a w przypadku koncesji również wzięcia pod uwagę kwestii związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa i obywateli³⁷. Są to zatem sytuacje, w których możliwość zastosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy powinna zostać wyjątkowo uważnie przeanalizowana przez ustawodawcę, tak by uniknąć automatycznego wydawania pozytywnych decyzji w sprawach, które mają istotne znaczenie z punktu widzenia interesu publicznego³⁸. Z tego względu przyjęta w prawie polskim regulacja stosowania instytucji milczącego załatwienia sprawy w postępowaniach dotyczących udzielania koncesji i zezwoleń na wykonywanie działalności gospodarczej, choć nie odzwierciedla w pełni koncepcji ustawodawcy europejskiego, zasługuje na aprobatę³⁹.

dotyczących koncesjonowania oraz kontroli działalności gospodarczej polegającej na ochronie osób i mienia oraz przepisy art. 21 ust. 2 z dnia 9 czerwca 2011 roku Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn. Dz.U. z 2021 r. poz. 1420 ze zm.) w sprawach dotyczących koncesjonowania działalności podlegającej przepisom tej ustawy.

³⁶ Zob. D. Sześciło, *op. cit.*, s. 269–270.

³⁷ A. Wołoszyn-Cichocka, *op. cit.*, s. 427.

³⁸ Uzasadnienie do ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 roku..., s. 46–47; R. Kędziora, *op. cit.*, s. 729–730. Zob. także I. Kawka, *op. cit.*, s. 458.

³⁹ Zob. I. Kawka, *op. cit.*, s. 458–461.

Bibliografia

- Cieśliński A., *Wspólnotowe prawo gospodarcze*, t. 1. *Swobody rynku wewnętrznego*, Warszawa 2009.
- Kawka I., *Gospodarcza działalność usługowa w prawie polskim w świetle unijnych swobód przedsiębiorczości i świadczenia usług*, Warszawa 2015.
- Kędziora R., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2017.
- Kurach M., *Milczenie prawne oraz fikcja decyzji pozytywnej — remedia na niepewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym?*, [w:] *Pewność sytuacji prawnej jednostki w prawie administracyjnym*, red. A. Błaś, Warszawa 2012.
- Pokryszka K., *Basic Standards of Quality of Economic Activity of Entrepreneurs in the European Union in the Provisions of the Services Directive*, „European Journal of Accounting, Finance & Business” 27, 2021.
- Pokryszka K., *Legal Aspects of Undertaking and Conducting Business Activity by Foreign Entrepreneurs in Poland after the Implementation of the “Services Directive”*, [w:] *Free Movement of Goods and Persons Across the Polish–Czech–Slovak Borders. Legal Differences and Similarities*, red. B. Mikołajczyk, Katowice 2012.
- Snażyk Z., *Milcząca zgoda administracji — wnioski de lege ferenda*, „Zeszyty Prawnicze Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu” 2015, nr 1 (45).
- Snell J., *Independence Day for a Services Directive: Visser. Joined Cases C-360/15&C-31/16, College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Amersfoort v. X BV and Visser Vastgoed Beleggingen BV v. Raad van de gemeente Appingedam, Judgment of the Court (Grand Chamber) of 30 January 2018, EU:C:2018:44*, „Common Market Law Review” 56, 2019, nr 4.
- Staniszewska L., *Milczenie organów administracji jako instytucja materialnego i procesowego prawa administracyjnego*, „Studia Prawa Publicznego” 2018, nr 2 (22).
- Strzelbicki M., *Podstawowe problemy funkcjonowania swobody przepływu usług i próba ich rozwiązania w dyrektywie o usługach na rynku wewnętrznym*, „Studia Prawnicze” 2007, nr 4 (174).
- Szalewska M., *Klauzula generalna fikcji pozytywnego rozstrzygnięcia w sprawach administracyjnych przedsiębiorców*, „Administracja TDP” 2010, nr 4 (21).
- Sześciło D., *Milcząca zgoda organu — instrument przeciwdziałania przewlekłości postępowania czy narzędzie deregulacji?*, [w:] *Kodeks postępowania administracji Unii Europejskiej*, red. J. Supernat, B. Kowalczyk, Warszawa 2017.
- Trela A., *Milczenie administracji publicznej w świetle ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa i Administracji” 114. *Praworzędność, decentralizacja, przedsiębiorczość. Księga jubileuszowa profesora Leona Kieresa*, red. K. Kiczka, T. Kocowski, W. Małecki, 2018.
- Zdyb M., Lubeńczuk G., Wołoszyn-Cichocka A., *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, Warszawa 2019.

Simplification of Administrative Procedures in Entrepreneurs' Matters: Selected Issues Related to the Implementation of the Services Directive in Polish Law

Summary

The aim of the article is to present how Directive 2006/123 of the European Parliament and of the Council on services in the internal market has influenced the regulation of general procedural rules of dealing with entrepreneurs' matters introduced first in the provisions of the Freedom of Economic Activity Act and now regulated in the Entrepreneurs' Law. The article focuses on the most controversial implementation of the institution of "tacit settlement of cases" in the doctrine of Polish law, introduced in the provisions of the Services Directive relating to the "authorization schemes" and authorisation procedures. The author also analyzes the possibility of its application in administrative procedures regarding entrepreneurs' matters which concern business activities subject to state control under Polish law.

Keywords: entrepreneur, economic activity, state control of economic activity, simplification of administrative procedures, tacit settlement of cases.