

# MATERIAŁY I STUDIA

Zeszyt nr 187

---

## Reglamentacja gospodarki polskiej w latach 1989-2003

---

Janusz Paczocha  
Wojciech Rogowski

Warszawa, luty 2005 r.

Autorzy są pracownikami Narodowego Banku Polskiego. Pracują w Departamencie Analiz Makroekonomicznych i Strukturalnych.

Artykuł prezentuje poglądy autorów i nie należy ich traktować jako stanowiska Narodowego Banku Polskiego lub jego kierownictwa. Autorzy pragną serdecznie podziękować za cenne uwagi A.B. Czyżewskiemu, B. Pietrzakowi oraz uczestnikom dyskusji na seminarium w Fundacji Batorego. Wszelkie błędy są winą Autorów. Komentarze mile widziane.

Projekt graficzny:

Oliwka s.c.

Skład i druk:

Drukarnia NBP

Wydął:

Narodowy Bank Polski  
Departament Komunikacji Społecznej  
00-919 Warszawa, ul. Świętokrzyska 11/21  
tel. (22) 653 23 35, fax (22) 653 13 21

© Copyright Narodowy Bank Polski, 2005

Materiały i Studia rozprowadzane są bezpłatnie.

Dostępne są również na stronie internetowej NBP: <http://www.nbp.pl>

---

## Spis treści

---

Spis tabel, wykresów i schematów . . . . .	4
Streszczenie . . . . .	5
Wprowadzenie . . . . .	6
<b>1. Przegląd dotychczasowych badań pokrewnych . . . . .</b>	<b>9</b>
<b>2. Problematyka i cel badania . . . . .</b>	<b>14</b>
<b>3. Metodologia badania reglamentacji . . . . .</b>	<b>16</b>
3.1 Definicje i typologia . . . . .	16
3.2. Metoda badania . . . . .	18
<b>4. Wyniki badań . . . . .</b>	<b>19</b>
4.1. Koncesje . . . . .	19
4.2. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej . . . . .	21
4.3. Dopuszczenia produktów, wyrobów i usług do obrotu . . . . .	22
4.4. Dopuszczenia urządzeń i instalacji do eksploatacji . . . . .	23
4.5. Limitowanie produkcji i obrotu . . . . .	23
4.6. Licencje na prowadzenie działalności gospodarczej . . . . .	24
4.7. Dopuszczenia do wykonywania zawodu . . . . .	24
4.8. Zgłoszenia działalności gospodarczej . . . . .	25
<b>5. Wnioski i postulaty dla praktyki . . . . .</b>	<b>26</b>
<b>6. Bibliografia . . . . .</b>	<b>29</b>
<b>7. Aneks . . . . .</b>	<b>31</b>

---

## Spis tabel, wykresów i schematów

---

Tabela 1. Deklarowane i rzeczywiste przyczyny reglamentacji działalności gospodarczej wskazywane w literaturze . . . . .	8
Wykres 1. Objętość rocznika Dziennika Ustaw wydanego w latach 1989-2004 . . . . .	14
Wykres 2. Dorobek legislacyjny Sejmów w poszczególnych latach i kadencjach. . . . .	15
Wykres 3. Liczba rodzajów reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce w latach 1989–2003 . . . . .	19
Wykres 4. Obszary gospodarki objęte reglamentacją działalności gospodarczej w Polsce w latach 1989–2003 . . . . .	20
Schemat 1. Typologia reglamentacji . . . . .	17

---

## Streszczenie

---

Wolność gospodarcza, będąca podstawą ustroju gospodarki i jednym z najważniejszych czynników rozwoju, jest znacząco ograniczana. Faktem są liczne regulacje i reglamentowanie działalności gospodarczej praktycznie we wszystkich krajach. Badania wskazują na zróżnicowanie ich poziomu regulacji i jakości (Djankov, 2004). Podjęte badanie miało na celu poznanie i udokumentowanie rozległości i zmienności reglamentacji działalności gospodarczej w gospodarce polskiej w latach 1989–2003. Zidentyfikowano wszystkie regulacje reglamentujące wykonywanie działalności gospodarczej występujące w polskim prawie pod postacią: koncesji, zezwoleń i licencji na wykonywanie działalności gospodarczej, dopuszczeń produktów, towarów lub urządzeń, dopuszczeń do wykonywania zawodu, limitów produkcji lub obrotu oraz w postaci zgłoszeń działalności gospodarczej. Wyniki badań otrzymane z zastosowaniem własnej metodologii wskazują m.in. na wzrost w analizowanym okresie liczby obszarów gospodarki poddanych reglamentacji (z 108 obszarów w 1989 r. do 175 w 2003 r.) jak również na wzrost liczebności reglamentacji (z 403 przypadków w tych obszarach w 1989 r. do 607 w 2003 r.). Dokonywana przez państwo nadmierna reglamentacja prowadzenia działalności gospodarczej skutkuje osłabieniem konkurencyjności gospodarki i może być przyczyną utrzymywania się wysokiego poziomu bezrobocia i obniżenia wzrostu gospodarczego. Prezentowana metoda powinna być wykorzystywana do stałego monitorowania aktywności legislacyjnej, tak w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym. Może być ona również podstawą do obliczenia kosztów administracyjnych dla przedsiębiorców oraz wykorzystywana do dalszych międzynarodowych badań porównawczych.

Słowa kluczowe: regulacje, prawo gospodarcze, reglamentacja wolności gospodarczej, Polska,

Klasyfikacja JEL: K23, L43, K41, P5

## Wprowadzenie

Wolność gospodarowania jest fundamentem rozwoju gospodarczego i funkcjonowania państwa demokratycznego<sup>1</sup>. Wolność ta dotyczy m.in. wyboru przez obywatela rodzaju działalności gospodarczej, momentu jej podjęcia, formy organizacji i sposobu jej wykonywania, a także wyboru zawodu. W Unii Europejskiej do podstawowych praw zagwarantowanych traktatowo zalicza się również wolność przemieszczania kapitału i towarów, wolność świadczenia usług oraz wolność przemieszczania się osób i podejmowania pracy na obszarze całej Unii<sup>2</sup>. Jednak w żadnym kraju wolność gospodarcza nie jest realizowana bezwarunkowo. System prawny danego państwa wyznacza jej granice poprzez przepisy ograniczające swobodę korzystania z wolności często już od poziomu ustawy zasadniczej. Jednym z najistotniejszych skutków ustawodawstwa gospodarczego jest – paradoksalnie – ograniczanie wolności prowadzenia działalności gospodarczej<sup>3</sup>. Ograniczanie to czyni się w celu ochrony innych konstytucyjnie chronionych wartości, takich jak np. życie i zdrowie obywateli, bezpieczeństwo państwa lub obywateli. Interwencja władzy publicznej powodująca ograniczenie wolności gospodarczej powinna mieć miejsce jedynie wtedy, gdy w określonej sytuacji jest w szczególności, udokumentowany sposób uzasadniona i niezbędna, a jednocześnie ograniczenia z niej wynikające nie są nadmiernie uciążliwe z punktu widzenia zamierzonego celu<sup>4</sup>. Ograniczenia nakładane przez ustawodawcę powinny mieć odpowiednie uzasadnienie uniemożliwiające – zgodnie z zasadą państwa prawa – domniemywanie ograniczeń.

Trudno odpowiedzieć na pytanie, na ile rzeczywiste skutki takich interwencji władzy publicznej są zbieżne z celami deklarowanymi w momencie tworzenia regulacji i na ile w praktyce zachowany jest wymóg społecznej i ekonomicznej racjonalności przepisów prawnych. W przypadku wielu regulacji istnieją poważne przesłanki pozwalające stwierdzić, że przyczyną ich wprowadzenia nie był jedynie interes publiczny, ale partykularny interes konkretnej grupy zawodowej, a nawet poszczególnych przedsiębiorstw. Taki stan rzeczy powoduje, że ograniczenie wolności gospodarowania w danej dziedzinie gospodarki skutkuje wzrostem kosztów dla całego społeczeństwa, korzyści zaś przypadają wąskiej grupie społecznej. Mając to na względzie, jak również pozytywne dla wzrostu gospodarczego doświadczenia krajów, które zredukowały dokuczliwość regulacji<sup>5</sup>, postuluje się, aby w gospodarce było jak najwięcej miejsca dla wolnego rynku działalności gospodarczej (konkurencji), a jak najmniej państwowej reglamentacji gospodarki. W dalszej kolejności do rozstrzygnięcia jest, jakimi metodami reglamentacja, jeśli jest niezbędna, powinna dokonywać się w nowoczesnym państwie – decyzjami administracyjnymi czy na drodze mechanizmów cywilnoprawnych. Złożoność współczesnych gospodarek, społeczeństw oraz natury ludzkiej powoduje jednak, że faktem są rozliczne regulacje i reglamentowanie działalności gospodarczej praktycznie we wszystkich krajach, choć ich poziom i jakość są zróżnicowane. Brak jest jednak jednoznacznej identyfikacji optymalnego poziomu regulacji w danej gospodarce. Badania i porównania międzynarodowe wskazują generalnie, że niższy poziom regulacji wiąże się z większą skutecznością instytucji publicznych, mniejszą korupcją oraz z wyższym poziomem rozwoju<sup>6</sup>. Ograniczony poziom regulacji w takich krajach powiązany jest z wysokim stopniem ochrony przez system instytucjonalny jasno zdefiniowanych praw własności, ukształtowanych historycznie w warunkach spójnego i efektywnego systemu moralnego (religijnego). Istnieją również kraje, w których regulacje oceniane są jako skomplikowane i uciążliwe dla prowadzących działalność gospodarczą; w przeregulowaniu tym upatru-

<sup>1</sup> L. Balcerowicz: *Wolność i rozwój*. Kraków 1998, Znak.

<sup>2</sup> Z. Brodecki (red.): *Wolność gospodarcza*. LexisNexis 2003.

<sup>3</sup> J. Krzyżewski: *Reglamentacja i wolność umów na rynku finansowym w Polsce*. W: *Regulacja sektora bankowego*. W. Szpringer (red.), Materiały i Prace SGH, LXXV, Warszawa 1997.

<sup>4</sup> S. Biernat, A. Wasilewski: *Wolność gospodarcza w Europie*. Kraków 2000, Zakamycze.

<sup>5</sup> Np. O. Blanchard, F. Giavazzi: *Macroeconomic effects of Regulation and Deregulation in Goods and Labour Markets*. NBER WP nr 8120/2001.

<sup>6</sup> S. Djankov (red.): *Doing Business 2004. Regulacje i ich znaczenie*. 2004, s. 89.

je się przyczyn słabego rozwoju i zacofania. Towarzyszą temu słabe i nieskuteczne instytucje i wyższy niż w innych krajach poziom korupcji.

Na gruncie teorii nowej ekonomii instytucjonalnej uzasadnione jest badanie regulacji prawnych pod kątem ich efektu gospodarczego<sup>7</sup>. Zanim jednak będzie możliwe określenie takiego związku przyczynowo-skutkowego, w pierwszym etapie należy poznać poziom regulacji gospodarki oraz dokonać pomiaru jego zmienności. Poznanie i udokumentowanie rozległości i zmienności reglamentacji działalności gospodarczej pozwoli tym samym na określenie granic wolności gospodarczej.

Wolność gospodarcza jest podstawową zasadą ustroju gospodarki rynkowej. Polska konstytucja, po nowelizacji z 29 grudnia 1989 r., nadała wolności gospodarczej rangę zasady ustrojowej. Obecnie obowiązująca Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. dopuszcza możliwość ograniczenia wolności gospodarczej, przy czym ograniczenia te powinny być wprowadzane tylko ze względu na ważny interes publiczny i tylko poprzez ustawę<sup>8</sup>. Regulacja konstytucyjna oparta jest na prawnej konstrukcji wolności gospodarczej, na którą składają się zarówno elementy pozytywne (respektowanie zasady wolności w powstawaniu działalności gospodarczej, wolność w jej dalszym prowadzeniu), jak i elementy negatywne (kryteria dopuszczające ograniczenie wolności gospodarczej, np. bezpieczeństwo państwa, obywateli etc.)<sup>9</sup>. Pomimo trudności z prawnym zdefiniowaniem wolności gospodarczej twierdzi się, że przepisy polskiej konstytucji w tym zakresie mają na celu zapewnienie jak najszerzej ochrony wolności działalności gospodarczej<sup>10</sup>.

Ustawy regulujące działalność gospodarczą (*Prawo działalności gospodarczej* z 1999 r. oraz *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej* z 2004 r.) uściśliły konstytucyjne pojęcie ważnego interesu publicznego, stwierdzając, że chodzi tu o bezpieczeństwo państwa i obywateli. Pozostawiono jednak możliwość rozbudowy tego katalogu poprzez powołanie się na „inny ważny interes publiczny”. W ten sposób pozostawiono szerokie pole dla kolejnych subiektywnych decyzji władz<sup>11</sup>.

Władza publiczna ustanawiając poszczególne ustawowe ograniczenia wolności gospodarczej w uzasadnieniach do tych ustaw powołuje się na wiele przyczyn. Wyróżnia się przyczyny obiektywne (uniwersalne), wynikające z zagrożeń, jakie może wywołać wykonywanie działalności gospodarczej dla obywateli lub państwa, oraz przyczyny subiektywne, mające swoje uzasadnienie w polityce gospodarczej lub społecznej (tabela 1).

Analizując wskazywane w literaturze przyczyny reglamentacji gospodarki nie znaleźliśmy ujęcia warunkowego, tzn. takiego, które z jednej strony traktowałoby regulacje jako narzędzie do zapewnienia i bezpieczeństwa państwa i obywateli, a z drugiej strony jako instrument do zapewnienia rozwoju gospodarki (wzrostu gospodarczego). Nawet najlepiej pomyślane regulacje wywołują negatywne skutki, gdyż bywają odległe od rozwiązań optymalnych. Choć decyzje władzy publicznej powinny być podejmowane na podstawie wspomnianych racjonalnych przesłanek, to często bywają one wypadkową gry interesów polityków, urzędników i samych przedsiębiorców (szczególnie dużych). Dlatego mogą powstawać regulacje, których działanie przynosi negatywne skutki dla gospodarki i jej konkurencyjności, a w konsekwencji dla rozwoju gospodarczego i społecznego. Skutki gospodarcze i społeczne poszczególnych sposobów ograniczania wolności działalności gospodarczej są zróżnicowane.

Obok regulacji pożądaných istnieją regulacje zbędne, żeby nie powiedzieć szkodliwe, których łączne skutki gospodarcze czy społeczne są ujemne. Można podjąć próbę typologii reglamentacji na:

- A) niezbędne by chronić dobro wspólne, zdrowie i życie ludzi – uzasadnione, wskazane, i efektywne;

<sup>7</sup> Nurt badawczy *law and economics* – ekonomiczna analiza prawa (Wilkin, Iwanek, 1997)

<sup>8</sup> Art. 20 i 22 Konstytucji RP oraz art. 31. ust.3.

<sup>9</sup> K. Sobczak: *Wolność gospodarcza w kręgu problemów konstytucyjnych*. PUG nr 3/1996, s. 4.

<sup>10</sup> Por. J. Beksiak: *Państwo w polskiej gospodarce lat 90-tych XX wieku*. Warszawa 2003, Wyd. PWN, s. 84.

<sup>11</sup> M. Wyrzykowski: *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*. Warszawa 1986, Wyd. UW.

**Tabela 1. Deklarowane i rzeczywiste przyczyny reglamentacji działalności gospodarczej wskazywane w literaturze**

Deklarowane przyczyny obiektywne (uniwersalne)*	Deklarowane przyczyny subiektywne	Domniemywane, rzeczywiste przyczyny
<ul style="list-style-type: none"> <li>• bezpieczeństwo obywateli,</li> <li>• bezpieczeństwo państwa,</li> <li>• ochrona życia i zdrowia ludzkiego,</li> <li>• ochrona praw innych osób,</li> <li>• moralność publiczna,</li> <li>• spokój społeczny,</li> <li>• obronność państwa,</li> <li>• ochrona środowiska naturalnego,</li> <li>• „inny ważny interes publiczny”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• założenia polityki gospodarczej państwa,</li> <li>• zobowiązania międzynarodowe państwa,</li> <li>• względy polityki społecznej,</li> <li>• czuwanie państwa nad ładem rynkowym (ochrona mechanizmów rynkowych i uczestników obrotu gospodarczego).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• chęć ograniczenia konkurencji,</li> <li>• interes grupy wytwórców,</li> <li>• interes grupy konsumentów,</li> <li>• interes innych grup społ. w tym polityków, urzędników (korupcja)</li> <li>• protekcjonizm,</li> <li>• interwencjonizm państwa,</li> <li>• egalitaryzm.</li> </ul>

\* wynikające z zagrożeń, jakie może wywołać wykonywanie działalności gospodarczej w pewnych dziedzinach życia społecznego.  
 Źródło: opracowanie własne wg M. Waligórski, 1998; S. Biernat, A. Wasilewski, 2000; C. Kosikowski, 2002; L. Balcerowicz, 2003; A. Walaszek-Pyziół, 1994; J. Beksiak, 2001.

B) zbędne: wpływające negatywnie na procesy gospodarcze i społeczne, ponieważ:

- wynikają z naturalnej skłonności biurokracji do rozrastania się i przeregulowywania,
- są wynikiem lobbowania podmiotów gospodarczych próbujących za pomocą państwa ograniczyć konkurencję na rynku i tym samym umocnić swoją dotychczasową pozycję,
- są pozostałością po poprzednim systemie,
- zdezaktualizowały się, ze względu na szybką transformację i zmiany rzeczywistości gospodarczej, ale siłą rozpędu funkcjonują nadal, gdyż nie prowadzi się okresowych przeglądów obciążeń przedsiębiorców i nie usuwa zbędnych, nieefektywnych przepisów.

Przeprowadzenie klasyfikacji istniejących reglamentacji według powyższych kryteriów nie jest proste, jednak – jak wskazują doświadczenia deregulacji w innych krajach – możliwa była ich selekcja. Zmniejszenie poziomu regulacji sprzyja wzrostowi gospodarczemu. Formułowana jest też teza, że we współczesnych państwach następuje wzrost reglamentacji administracyjnej za sprawą dokonującego się postępu naukowego, technicznego i cywilizacyjnego, wymuszającego reglamentowanie nowych obszarów i działalności<sup>12</sup>.

Na szczególnie skomplikowaną wygląda sytuacja w krajach dokonujących transformacji jak np. Polska, gdzie część istniejących reglamentacji powstała w momencie wycofywania się państwa z obszarów działalności dotychczas zastrzeżonych dla niego. Dla zaspokojenia niektórych potrzeb społecznych i w wyniku niewiary w skuteczność rynku i konkurencji (dyscyplina rynkowa) w następnych latach reglamentowaniem administracyjnym objęto wiele dziedzin działalności gospodarczej<sup>13</sup>. Nie jest ustalone, w jakim stopniu proces harmonizacji prawa polskiego z prawem unijnym, dokonujący się szczególnie intensywnie od 1998 r. w związku z bliską perspektywą przystąpienia do Unii Europejskiej, wpłynął na wzrost reglamentacji gospodarki.

<sup>12</sup> M. Waligórski: *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej*. Poznań 1998, s. 74.

<sup>13</sup> M. Szydło: *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*. „Państwo i Prawo” nr 1/2004, s. 46-56.



## Przegląd dotychczasowych badań pokrewnych

Wpływ prawa lub szerzej systemu prawno-instytucjonalnego na kondycję gospodarki i jej wzrost był zauważany już w czasach A. Smitha. Jednak stosunkowo niedawno podjęto badania wpływu zmienności prawa czy jakości systemu prawnego na funkcjonowanie i wyniki gospodarki jako całości, a także jej poszczególnych gałęzi<sup>14</sup>. Ekonomiczna analiza prawa stała się znaczącym nurtem badawczym dopiero w latach 80. XX wieku i szybko znalazła zastosowanie w głównych nurtach współczesnej ekonomii (szkoła austriacka, instytucjonalści). Jej metodologia sprowadza się do zastosowania teorii ekonomicznych i metod ekonometrycznych w badaniu formacji, struktur i procesów prawnych (legislacyjnych) oraz wpływu prawa i instytucji prawnych na gospodarkę i jej rozwój<sup>15</sup>. Znaczącym obszarem badań jest również ekonomiczna analiza porównawcza prawa poszczególnych formacji lub instytucji prawnych, rozwijająca się szczególnie w latach 90. XX w. m.in. ze względu dokonujący się w tym czasie proces transformacji wielu krajów posocjalistycznych i poszukiwanie przez nie wzorców rozwoju i własnej tożsamości instytucjonalnej. Podejmowane są próby sparametryzowania i zinventaryzowania środowiska prawnego w poszczególnych okresach i systemach prawnych. Wyniki tych badań próbuje się wykorzystywać m.in. jako zmienne w modelach produktywności sektorów gospodarki, postępu technologicznego, zatrudnienia i płac oraz wzrostu gospodarczego<sup>16</sup>.

Przedmiotem analiz ekonomicznych prawa są przede wszystkim regulacje definiowane jako prawne ograniczenia nakładane na zachowania uczestników rynków, a tworzone przez legislatury, sądy lub agendy rządowe<sup>17</sup>. Regulacje te przybierają różną formę od podatków, ceł, taryf, koncesji, licencji, zezwoleń, certyfikatów, dopuszczeń, zgłoszeń cen urzędowych, ograniczeń pozataryfowych (limitów), kontroli fuzji etc. aż po subsydia.

Przegląd literatury wskazuje, że badania porównawcze koncentrują się nie tyle na inwentaryzacji form regulacji, co na analizie przejawów (np. procedur) przez nie generowanych. Słabo rozpoznane są również związki pomiędzy liczebnością regulacji a ich skutkami ekonomicznymi. Wyniki przeglądu literatury wskazują, że najlepiej porównawczo rozpoznany instytucjami prawnymi pozostają podatki (*fiscal policy*). Ze względu na zróżnicowanie systemów prawnych i trudności w ich porównywaniu w pierwszej kolejności badane powinny być poszczególne formy regulacji (jak np. przypadki reglamentacji), a także dokonana ich inwentaryzacja i klasyfikacja.

Literaturę mogącą zawierać wskazówki metodologiczne dla inwentaryzacji poziomu regulacji i(lub) reglamentacji w prawie poszczególnych krajów otwiera praca C. Longa i E. Buscaglia (1996) przedstawiająca zmiany struktury ekonomicznej i zmiany w prawie krajów Ameryki Łacińskiej<sup>18</sup>. Zidentyfikowali oni wszystkie zmiany (nowelizacje) w kodeksach handlowych badanych krajów oraz umowy handlowe pomiędzy nimi na przestrzeni lat 1850–1990. Wykazali, że najszybciej rozwijające się gospodarki tego regionu (Argentyna i Brazylia) to również najdynamiczniejsze systemy pod kątem dostosowywania prawa – np. w Brazylii kodeks handlowy był nowelizowany w analizowanym okresie średnio 3,7 razy w ciągu roku. Można zauważyć, że nowe przepisy nadążające za zmianami rzeczywistości gospodarczej nie muszą być mankamentem legislacji, ujawnia się w tym przypadku problem – stabilność prawa *versus* aktualność prawa.

Wczesne badania dotyczące poziomu regulacji prowadzone przez Bank Światowy czy OECD obejmowały jedynie wybrane obszary gospodarki (*network industries*, np. telekomunikacja) jak

<sup>14</sup> H. Landreth, D.C. Colander: *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa 1998, WN PWE.

<sup>15</sup> E. Mackay: *History of Law and Economics*. 1999, s. 65.

<sup>16</sup> Np. przywołane poniżej prace Alessina, Scarpetta.

<sup>17</sup> A. Ogus: *Regulation – Legal Form and Economic Theory*. Oxford 1994, Clarendon Press, s. 1.

<sup>18</sup> C. Long, E. Buscaglia: *Analysis of the Legal and Economic Integration in Latin America: the Case of Mercosur*. University of Toronto Law School Working Paper nr 96/1996.

i obejmowały wąską grupę gospodarek<sup>19</sup>. Podobnie badania prowadzące do stworzenia wskaźników wolności gospodarczej wykorzystują ograniczoną liczbę informacji o systemie prawnym w badanych gospodarkach<sup>20</sup>. W ostatnich latach rozwinięto analizy ekonomiczne poszczególnych instytucji prawnych, m.in. sądów, prawa upadłościowego, prawa własności, prawa pracy i zatrudnienia, oraz szczególnie intensywne badania regulacji rynków i instytucji finansowych. Przykładem badań nowej ekonomii porównawczej mogą być prace harwardzkiego zespołu pod kierunkiem R. La Porta (1996) dotyczące zróżnicowania prawa handlowego, prawa upadłościowego i prawa rachunkowości pod kątem problemu ochrony praw akcjonariuszy<sup>21</sup>. Autorzy przeanalizowali wspomniane akty prawne obowiązujące w 49 krajach świata pod kątem 14 kryteriów prawnych i wyniki uzupełnili o 9 charakterystyk gospodarek tych krajów (od stopnia korupcji poprzez ocenę ryzyka finansowego aż po wielkość PKB na obywatela). Rezultatem tych analiz były charakterystyki zero-jedynkowe lub wskaźniki bonitacyjne, np. wskaźnik zarząd-właściciele (*antidirectors index*) czy wskaźnik praw akcjonariuszy. Przeprowadzona analiza ekonometryczna wykazała, że kraje z systemem prawa typu anglosaskiego (*common law*) oferują najlepszą ochronę praw akcjonariuszy, w przeciwieństwie do krajów, których prawo wywodzi się z francuskiego systemu kodeksowego. Wykryto również, że koncentracja własności w największych spółkach publicznych jest negatywnie skorelowana ze stopniem ochrony praw inwestorów. Potwierdziło to hipotezę, że drobni inwestorzy korzystają z przyśługujących im praw pełniej w krajach o dobrze rozwiniętym systemie praw akcjonariuszy.

Systemy prawne poszczególnych państw znajdują się pod szczególną obserwacją instytucji finansowych oraz firm konsultingowych działających globalnie lub regionalnie<sup>22</sup>. Duże zasługi dla zidentyfikowania różnic pomiędzy tymi systemami ma m.in. Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) oraz Bank Światowy (BŚ). K. Pistor (2000) z zespołem (EBOR) dokonała przeglądu legislacji finansowej w obszarze *corporate governance* oraz efektywności wybranych instytucji prawnych (*legality*) transformujących się krajów Europy Środkowo-Wschodniej i Azji wschodniej (24 kraje)<sup>23</sup>. Poza objęciem tych krajów indeksem praw akcjonariuszy zaproponowanym przez R. La Porta z zespołem (1996), Pistor opracowała własne dodatkowe indeksy dla poszczególnych krajów. Indeksy te konstruowane są na zasadzie przydania wartości 1 jeśli w prawie danego kraju jest zidentyfikowana dana regulacja lub właściwość, uwzględniona na liście kilku pytań składających się na dany indeks. Stąd wskaźnik ten może przybierać wartość od 0 do np. 16, jak w przypadku indeksu VOICE<sup>24</sup>. Ocenie poddawano prawo krajowe, obowiązujące na koniec roku w latach 1992–1998, dzięki czemu autorzy mogli zidentyfikować stopień rozwoju poszczególnych legislacji narodowych w zakresie ochrony praw akcjonariuszy i wierzycieli. Choć nie jest celem tego opracowania analiza tych wyników, warto zaznaczyć, że Polska (indeks 3,0 w 1998 r.) lokuje się powyżej średniej dla krajów transformujących się jeśli chodzi o prawa akcjonariuszy. Dla porównania, kraje z systemem prawa typu *common law* – najlepiej dbające o prawa akcjonariuszy – charakteryzują się indeksem o średniej wartości 4,0.

Zespół Banku Światowego pod kierunkiem S. Djankowa (2004) postawił sobie za cel rozwinięcie metodologii pomiaru czynników mikroekonomicznych i instytucjonalnych 145 gospodarek narodowych świata<sup>25</sup>. Przedmiotem podjętych badań są tylko wybrane regulacje administracyjne, celem zaś pomiar oraz parametryczne określenie oddziaływania tych regulacji na działalność gospodarczą, co sprowadza się do pomiaru czasu i kosztu stosowanych procedur i obowiązujących zwyczajów. Stosowane są dwie grupy wskaźników. Pierwsza grupa to miary regulacji obowiązujących w momencie badania. Miary te powstają w wyniku zliczenia określonych przejawów regulacji, np. wszystkich formalności niezbędnych do rozpoczęcia działalności gospodarczej czy też ograniczeń nakładanych

<sup>19</sup> World Bank: *Industry Structure and Regulation in Infrastructure: a Cross-Country Survey*, PSD Occasional Paper nr 25/1996, May.

<sup>20</sup> Np. J. Gwartney, R. Lawson: *Economic Freedom of the World. Annual Report*. Vancouver 1997, The Fraser Institute.

<sup>21</sup> R. La Porta, F. Lopez-de-Silanes, A. Shleifer, R.W. Vishny: *Law and Finance*. NBER Working Paper nr 5661/1996.

<sup>22</sup> Co najmniej 12 organizacji międzynarodowych prowadzi badania aspektów instytucjonalnych poszczególnych gospodarek, w tym wskaźniki ryzyka prowadzenia działalności gospodarczej, wolności gospodarczej, konkurencyjności międzynarodowej (np. OECD, IMF, World Bank, Babson Collage, Fraser Institute, Heritage Foundation, AT Kernay, Word Economic Forum, International Investor, etc).

<sup>23</sup> K. Pistor, M. Raiser, S. Gelfer: *Law and Finance in Transition Economics*. EBRD Working Paper nr 49/2000.

<sup>24</sup> Analizujący skuteczność opcji „głos” w zachowaniach inwestorów.

<sup>25</sup> S. Djankov: *Doing Business in 2004*. World Bank 2004, [www.worldbank.org/doing-business](http://www.worldbank.org/doing-business)

na przedsiębiorców prawem pracy (tzw. indeks sztywności prawa zatrudnienia). Druga grupa to miary działania regulacji rozumiane jako pomiar czasu niezbędnego do przejścia pewnych procedur (np. rejestracji przedsiębiorstwa, upadłości czy skuteczności wykonywania postanowień umownych) oraz ich kosztów dla przedsiębiorców<sup>26</sup>. Badanie przeprowadzane jest metodą ankietową, a dla zapewnienia porównywalności wyników uzyskanych w różnych krajach i w różnym czasie ankietę przedstawia fikcyjny przypadek, do którego muszą odnieść się ankietowani respondenci (doradcy biznesowi, podatkwci, adwokaci, radcowie i sędziowie). Metodologia ta ma swoje istotne ograniczenia. Po pierwsze, w wielu przypadkach zebrane dane dotyczą przedsiębiorstw w najludniejszych miastach danego kraju i mogą nie być reprezentatywne dla praktyki w innych jego częściach. Po drugie, analizowana jest tylko jedna forma prawna przedsiębiorstwa – spółka z o.o., która może nie być reprezentatywna dla sytuacji i regulacji w danym kraju. Po trzecie, określenie czasu trwania procedur obarczone może być subiektywizmem ocen, a nie pomiaru i nie przeciwdziała temu zastosowanie mediany z wyników zebranych ocen eksperckich. Niemniej powstała unikalna baza danych obejmująca informacje o instytucjonalnych i biznesowych charakterystykach gospodarek 145 krajów świata, pozwalająca na tworzenie porównań i ratingów problemowych. Badanie obejmuje dotychczas 7 obszarów działalności gospodarczej: rozpoczynanie działalności gospodarczej (zakładanie firm), likwidacja działalności gospodarczej, zatrudnianie i zwalnianie pracowników, zakup i rejestracja własności, ochrona praw inwestorów, realizacja kontraktów oraz zaciąganie kredytu, charakteryzowanych łącznie przez 26 wskaźników. Z punktu widzenia pomiaru rzeczywistego poziomu regulacji badanie S. Djankova z zespołem (2004) nie przynosi koniecznych dla nas wskazówek metodologicznych, gdyż nie rejestruje zjawiska liczebności przepisów prawnych skutkujących reglamentacją. Zliczane i oceniane są procedury („formalności”) wymagane przepisami prawa i tylko takie, które mają zastosowanie jedynie w przypadku hipotetycznej, modelowej firmy, zakładanej przez 5 wspólników<sup>27</sup>. Nie daje to jednak podstaw do wnioskowania o poziomie reglamentowania działalności gospodarczej w gospodarce jako całości, jednak przynosi wartościowy materiał porównawczy w wybranych, istotnych dla praktyki gospodarowania obszarach. Wyniki badań zespołu pod kierunkiem S. Djankova przynoszą wiele interesujących wniosków wskazujących na zależność rezultatów ekonomicznych kraju od stopnia rozbudowania stosowanych w tym kraju regulacji. Co więcej, bardziej rozbudowane regulacje korelują z mniejszą skutecznością instytucji publicznych oraz z gorszą jakością zasobów publicznych i prywatnych. Kraje najbogatsze i najszybciej się rozwijające (kraje *common law*) jawią się w świetle tych badań jako regulujące najmniej i najmocniej chroniące prawa własności. Powiązanie ograniczonego obecnie w tych krajach poziomu regulacji z jasną definicją praw własności i ich dobrą ochroną pozwala im na osiągnięcie tego, do czego inne kraje tylko zmierzają – rozwoju i dobrobytu<sup>28</sup>.

Badania podjęte w OECD przez zespół pod kierunkiem G. Nicoletiego (2000) miały na celu wypracowanie metodologii określenia znaczenia regulacji (*przyjazności regulacji*) dla mechanizmu rynkowego w poszczególnych gospodarkach, jak i dla porównań międzynarodowych i międzysektorowych. Zamiarem autorów nie była ocena jakości badanych regulacji ani określenie stopnia zgodności osiągnięcia zakładanych przy ich stanowieniu celów społecznych czy gospodarczych<sup>29</sup>. W wyniku badań powstała baza danych o regulacjach w kilku wybranych gałęziach (telekomunikacja, transport drogowy, transport kolejowy, transport lotniczy pasażerski, handel detaliczny) i obszarach problemowych (polityka konkurencji, otwartość rynków, własność państwa) zawierająca informacje jakościowe uzyskane z przeprowadzonej ankiety oraz pozyskane z innych dostępnych źródeł.

<sup>26</sup> Pionierskie w tym zakresie było badanie H. De Soto z zespołem (1989).

<sup>27</sup> Autorzy wyróżniają 4 typy formalności:

- takie, które są wymagane zawsze w przypadku każdego przedsiębiorcy,
- takie, które są wymagane co do zasady, ale można ich uniknąć w wyjątkowych wypadkach lub w przypadku niektórych przedsiębiorstw,
- obowiązkowe formalności, których dopełnienie jest wymagane od wszystkich przedsiębiorstw danej branży albo niektórych rodzajów przedsiębiorstw,
- formalności dobrowolne.

Nieostrość tej klasyfikacji uniemożliwiła jej wykorzystanie do przeprowadzonej przez nas inwentaryzacji reglamentacji.

<sup>28</sup> S. Djankov: *Doing Business 2004*. Warszawa 2004, World Bank i Fundacja Ius et Lex, s. 89.

<sup>29</sup> G. Nicoletti, S. Scarpetta, O. Boylaud: *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), Working Paper nr 226/2000; s. 2.

Wspomniana powyżej baza danych jest wykorzystywana w dalszych badaniach poszukujących związków pomiędzy różnego rodzaju regulacjami i wzrostem gospodarczym czy produktywnością. Badania zespołu P. Scarpetta i G. Nicoletti (2003) obejmowały regulacje rynków produktów, barier wejścia, liberalizacji handlu oraz własności. Autorzy skonstruowali wskaźnik restrykcyjności regulacji w poszczególnych obszarach legislacji (5 obszarów), gałęziach gospodarki – na poziomie dwucyfrowej klasyfikacji statystycznej (23 gałęzie) w 18 krajach OECD. Wykorzystano dane za lata 1975–1998. Analizowano cztery wskaźniki regulacji: wskaźnik regulacji ogólnogospodarczych (w 1998 r.), wskaźnik regulacji branżowych (w latach 1988, 1993, 1996), wskaźnik reform regulacji (liberalizacja handlu, ułatwienia administracyjne, zmiany regulacji zorientowane rynkowo (brak informacji dla jakiego okresu), wskaźnik prywatyzacji (udział państwa w poszczególnych gałęziach w latach 1975–1998). Wyniki wskazują na wzrost w badanym okresie zróżnicowania poziomu regulacji wśród krajów OECD, co koreluje ze zróżnicowaniem obserwowanego wzrostu gospodarczego w tych krajach. W gałęziach, w których przeprowadzono reformy regulacji skutkujące liberalizacją wejścia do gałęzi, zwiększeniem konkurencji oraz zmianą struktury własności (prywatyzacja) zaobserwowano korelację ze wzrostem produktywności. Ścisłe regulowanie rynków produktów i usług oraz brak reform regulacji, jaki zaobserwowano w niektórych krajach europejskich skutkuje względnie słabszą produktywnością i gorszą absorpcją nowych technologii, szczególnie w gałęziach zaawansowanych technologicznie<sup>30</sup>.

A. Alesina (2003) z zespołem, wykorzystując wyżej wspomnianą bazę danych o regulacjach rynków produktów w siedmiu gałęziach w 21 gospodarkach OECD (Nicoletti et al., 2000), wykazał metodą regresji OLS, że intensywność regulacji, szczególnie tych tworzących bariery wejścia do gałęzi koreluje negatywnie z poziomem inwestycji w tych gałęziach gospodarki<sup>31</sup>.

I. Paternsen (2003) z zespołem przeprowadził analizę porównawczą prawa regulującego prowadzenie wolnych zawodów (audytorzy, prawnicy, architekci, inżynierowie, farmaceuci) w krajach Unii Europejskiej (EU15). Ocenie poddano przepisy prawa traktujące o rozpoczynaniu działalności w tych profesjach jak i przepisy regulujące późniejszą praktykę, w wyniku czego powstał ważony wskaźnik ogólnego poziomu regulacji. Analiza wyników wskazuje na duże zróżnicowanie stopnia regulacji tak pomiędzy poszczególnymi krajami, jak i pomiędzy badanymi profesjami. W skali Europy najsilniej regulowane są profesje farmaceutów i prawników, najslabiej inżynierów oraz architektów. Najbardziej restrykcyjne dla wolnych zawodów regulacje mają Austria, Włochy i Luksemburg, najłagodniejsze Wielka Brytania, Irlandia i Finlandia.

Na gruncie polskim wstępnej analizy rozległości reglamentowania administracyjnego podjął się M. Waligórski (1998), jednak z wyników jego badania trudno dowiedzieć się o liczebności reglamentacji działalności gospodarczej, jak też o trendach zmian<sup>32</sup>.

Analizę zmian w prawie regulującym koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą w latach 90. XX w. przeprowadził L. Ligęza (1998) stwierdzając „zdecydowany wzrost liczby koncesji i zezwoleń po 1 stycznia 1989 r.”, a szczególnie w latach 1991, 1995 oraz 1997, gdy uchwalono wiele ustaw wprowadzających reglamentowanie szczególnie w formie koncesji<sup>33</sup>. W przypadku zezwoleń autor stwierdza jedynie ciągły wzrost ich liczby, ale nie podejmuje się wyodrębnić okresów charakteryzujących się różną intensywnością wprowadzania zezwoleń. Zauważa jednocześnie, że w latach 90. XX w. pojawiły się inne niż koncesja i zezwolenie formy ograniczania działalności gospodarczej o charakterze publiczno-prawnym – kontyngenty, plafony, rejestracja obrotu, licencje na wykonywanie zawodu.

Podsumowując przegląd literatury dotyczącej regulacji i ich badań pod kątem ich skutków ekonomicznych (efektu gospodarczego) można stwierdzić, że w większości przypadków badania obejmują jedynie wycinek środowiska prawnego, a nie cały dorobek prawa obowiązujący w danym momencie. Dominuje podejście polegające na analizie przejawów wybranych regulacji (procedury, formalności, ich uciążliwość, długotrwałość ew. koszt), mało jest natomiast badań koncentrujących

<sup>30</sup> S. Scarpetta, G. Nicoletti: *Regulation, productivity and growth: OECD evidence*. Economic Policy, April 2003, s. 9-72.

<sup>31</sup> A. Alesina, S. Ardagna, G. Nicoletti, F. Schiantarelli: *Regulation and Investment*. NBER Working Paper 9560/2003, Cambridge.

<sup>32</sup> M. Waligórski: *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej*. Poznań 1998, Ars Boni.

się na ewidencji rzeczywistych „jednostek” systemu prawa możliwych do zaobserwowania w legislacjach wielu krajów. Do tych rzeczywistych jednostek zaliczamy analizowane w naszym badaniu reglamentacje, czyli ustawowe nakazy nakładane na przedsiębiorców (podmioty gospodarki), rodzące (wymuszające) określone dalsze ich działania (przejawy-formalności, procedury, postępowania, etc.). W ich konsekwencji powstają określone skutki pozytywne dla państwa i obywateli (np. wzrost bezpieczeństwa), jak i negatywne (np. koszty, korupcja). Problemem pozostaje symetria i adekwatność rozkładu tych efektów. W innych systemach prawnych reglamentacje mogą być nakładane również dekretemi, rozporządzeniami, etc. Bez względu na nazwę, która może być stosowana w poszczególnych systemach prawa, te naturalne jednostki posiadają określoną charakterystykę pozwalającą na ich identyfikację, co można wykorzystać w dalszych badaniach porównawczych.

W literaturze prawniczej dominuje podejście prezentujące różnice pomiędzy rozwiązaniami prawnymi przyjętymi w poszczególnych okresach lub systemach (krajach) oraz szczegółowe ich opisy, często bez oceny wpływu tych regulacji na gospodarkę<sup>34</sup>.

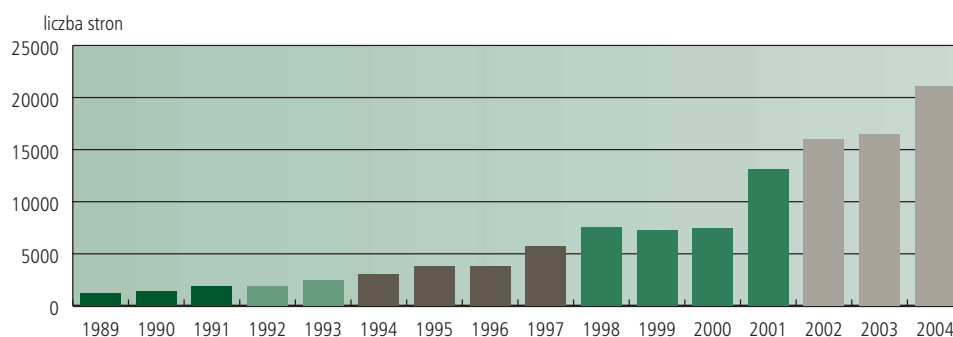
<sup>33</sup> J. Beksiak, 2001, op.cit., s. 88.

<sup>34</sup> M.in. S. Biernat, A. Wasilewski: *Wolność gospodarcza w Europie*. Kraków 2000, Zakamycze.

## 2 Problematyka i cel badania

Podjęliśmy się zbadania regulacji, które reglamentują działalność gospodarczą w Polsce. Przedmiotem badania jest polskie ustawodawstwo gospodarcze obowiązujące w latach 1989–2003<sup>35</sup>. Analizowany okres to czas transformacji państwa i gospodarki, będący sukcesywnym demontażem monopolu państwa w gospodarce, który w przeszłości był realizowany poprzez centralne sterowanie i narzucenie monopolistycznej lub dominującej pozycji przedsiębiorstw państwowych. Równoległe z demontażem starego reżimu gospodarczego, trwała budowa nowego systemu gospodarki rynkowej. W badanym okresie pracuje już piąta kadencja Sejmu RP. Każda kadencja Sejmu pozostawia po sobie bogaty dorobek legislacyjny, na który składają się nowe przepisy gospodarcze oraz nowelizacje dotychczasowych (por. wykres 1). Brak jest szczegółowej ewidencji naukowej i analizy tego dorobku, zarówno pod kątem wspomnianych kryteriów reglamentacji jak i wzrostu gospodarczego.

**Wykres 1. Objętość rocznika Dziennika Ustaw wydanego w latach 1989–2004**



Źródło: Puls Biznesu, Dziennik Ustaw; obliczenia własne; kolorem zaznaczono poszczególne kadencje Sejmu.

Badania opinii przedsiębiorców wskazują jednak, że budowa „nowego ładu” spotyka się z górką oceną środowisk biznesowych, że zamiast gospodarki, umacnia się biurokracja<sup>36</sup>. Lata 1991–2003 to również czas przygotowań do członkostwa w Unii Europejskiej, związany z dostosowaniem polskiego prawa do *aquis communautaire*. W polskim prawie pojawiło się wiele rozwiązań wzorowanych na dorobku prawnym krajów UE. Rozbieżność opinii o polskim prawie gospodarczym, a także zahamowanie wzrostu gospodarki mające miejsce w latach 2001–2002 połączone ze złym stanem finansów państwa, skłaniają do podjęcia badań nad regulacyjnymi uwarunkowaniami wzrostu i postawienia następujących pytań badawczych:

- W jakich obszarach działalność gospodarcza wymaga przyzwolenia administracji?
- Jaki jest poziom reglamentacji działalności gospodarczej w poszczególnych obszarach?
- W jakich obszarach wolność gospodarcza wzrasta wraz z zaawansowaniem transformacji i rozwoju cywilizacyjnego, a w jakich maleje?

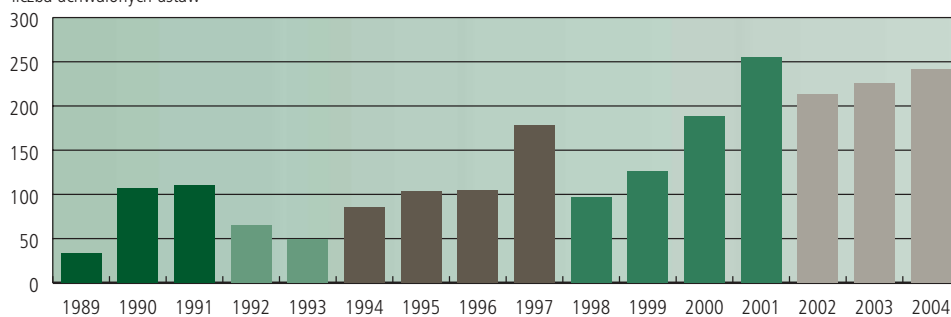
Celem podjętego badania ustawodawstwa gospodarczego w pierwszym etapie było określenie zakresu i zmienności form reglamentacji działalności gospodarczej.

<sup>35</sup> Badanie zostało oparte na bazie aktów prawnych LEX.

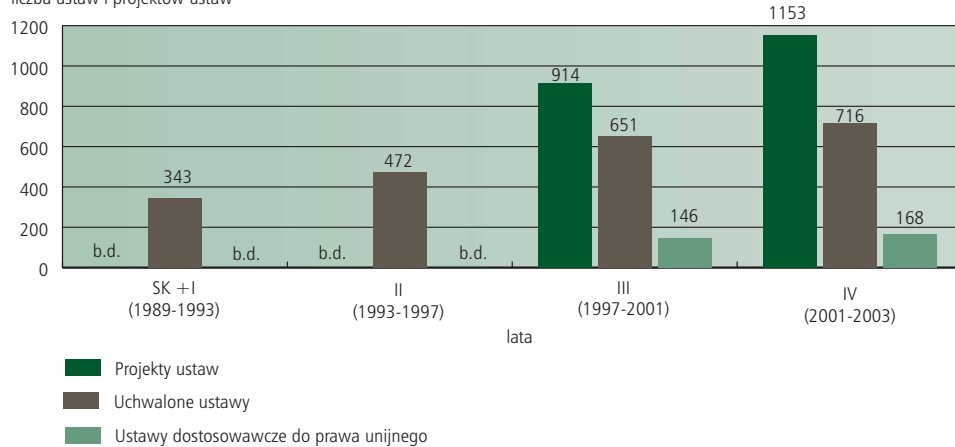
<sup>36</sup> Jako przykład możemy przywołać wyniki badań ankietowych na zlecenie Brytyjsko-Polskiej Izby Handlowej w Warszawie wskazujące, że największymi przeszkodami w prowadzeniu działalności gospodarczej w Polsce są zły stan infrastruktury, korupcja, obciążenia podatkowe i biurokratyczne; źródło: „Gazeta Wyborcza”, grudzień 2003 r.

**Wykres 2. Dorobek legislacyjny Sejmu w poszczególnych latach i kadencjach**

liczba uchwalonych ustaw



liczba ustaw i projektów ustaw



Uwaga: Skrót SK oznacza kadencję Sejmu Kontraktowego; b.d. – brak danych.

Źródło: Kancelaria Sejmu, obliczenia własne, dane dla IV kadencji Sejmu RP stan na dzień 13.12.2004 r.

## 3

## Metodologia badania reglamentacji

Przedmiotem badania jest gospodarka i regulujące ją prawo. Każda z tych dziedzin posiada właściwe sobie sposoby klasyfikacji jej materii – gospodarka jest najczęściej widziana w podziale funkcjonalno-statystycznym (np. wg Polskiej Klasyfikacji Działalności na sekcje działy, etc.), prawo zaś dysponuje szeregiem własnych klasyfikacji (prawo formalne i materialne, prawo cywilne i administracyjne, prawo publiczne i prywatne, etc.). Klasyfikacja dorobku legislacyjnego nie jest rzeczą prostą i brak jest powszechnie przyjętego przedmiotowego systemu klasyfikacji prawa materialnego<sup>37</sup>. Brak było dotychczas dokładnej ewidencji jak duży jest to dorobek, tzn. ile ustaw aktualnie obowiązuje w Polsce i które z nich dotyczą reglamentacji gospodarki.

## 3.1 Definicje i typologia

Pod pojęciem „reglamentacja działalności gospodarczej” rozumie się prawną regulację warunków podejmowania i wykonywania poszczególnych rodzajów działalności gospodarczej i zawodów, wynikającą z ustawodawstwa gospodarczego<sup>38</sup>. Administracyjna reglamentacja działalności gospodarczej polega na przewidzianym prawem ograniczaniu podmiotom (przedsiębiorcom) wolności w zakresie podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej. Z prawnego punktu widzenia reglamentacja wyraża kompetencję do określonej przepisami prawa ingerencji organów administracji publicznej lub samorządu zawodowego w sferę realizacji gospodarczo istotnych praw podmiotowych, w tym wolności gospodarczej<sup>39</sup>. Dla potrzeb naszego badania przyjmujemy, że „reglamentacja gospodarki” to występująca w różnej formie ustawowa regulacja powodująca ograniczenia wolności prowadzenia działalności gospodarczej. Reglamentacja ta występuje głównie w formie koncesji lub w formie zezwoleń pod różnymi postaciami.

Zasady techniki prawodawczej, jak również ustawy, nie definiują i nie klasyfikują sposobów reglamentacji. Sąd Najwyższy (1998) zdefiniował koncesję jako publicznoprawne uprawnienie podmiotowe przyznane decyzją właściwego organu administracji publicznej indywidualnie oznaczoneму podmiotowi, który spełnia ustawowo określone wymagania zarówno podmiotowe, jak i przedmiotowe wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej.

Natomiast zezwolenie oznacza dopuszczenie przedsiębiorcy do wykonywania określonej działalności gospodarczej, po uprzednim stwierdzeniu, że przedsiębiorca spełnia określone prawem warunki wykonywania tej działalności. Po spełnieniu warunków formalnoprawnych organ jest zobowiązany wydać zezwolenie. Zezwolenie nie nadaje przedsiębiorcy nowych praw, lecz jedynie konkretyzuje je pod względem podmiotowym<sup>40</sup>.

Na podstawie analizy dorobku prawnego i piśmiennictwa w tej materii, można przyjąć następujące rozróżnienie między koncesjami i zezwoleniami.

**Koncesja** to forma rezygnacji z monopolu państwa na rzecz przedsiębiorcy, który otrzymuje przyzwolenie na podjęcie określonej działalności gospodarczej; przyznawanie koncesji ma charakter uznaniowy; koncesjonowanie występuje tylko w tych dziedzinach gospodarki, które mają szczególne znaczenie dla bezpieczeństwa państwa lub obywateli, lub jest wprowadzane ze względu na inny ważny interes publiczny,

<sup>37</sup> W. Góralczyk jr.: *Podstawy prawa*. Warszawa 2004, Wyd. WSPiZ.

<sup>38</sup> C. Kosikowski: *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*. Warszawa 2002, LexisNexis, s. 12.

<sup>39</sup> C. Banasiński: *Koncesjonowanie jako forma reglamentacji działalności gospodarczej*. W: *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno-prawne*. W. Wierzbowski (red.), Warszawa 1996, s. 119.

<sup>40</sup> C. Kosikowski, 2002, op.cit., s. 133;



**Zezwolenie na podjęcie działalności gospodarczej** oznacza potwierdzenie przez uprawniony organ, że przedsiębiorca spełnia – stawiane przez prawo – warunki podjęcia reglamentowanej działalności; zezwolenie nie ma charakteru uznaniowego i nie jest limitowane; spełnienie wymogów określonych w przepisach zapewnia uzyskanie zezwolenia.

**Schemat 1. Typologia regulacji**

Regulacje	Rodzaje regulacji	Obszary regulacji (przykładowo)	Podmioty uprawnione
Przepisy regulacyjne	Koncesja	1. Wydobywanie kopalin	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>
		2. Wytwarzanie energii	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>
		<i>n.</i>	j.w.
	Zezwolenie	1. Wytwarzanie środków farmaceutycznych	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>
		2. Działalność pocztowa	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>
		<i>n.</i>	j.w.
Zgłoszenie	1. Wydawanie czasopism	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>	
	2. Paczkowanie produktów	Przedsiębiorca 1 Przedsiębiorca 2 Przedsiębiorca <i>n</i>	
	<i>n.</i>	j.w.	
Przepisy podatkowe			
Inne regulacje			

Źródło: opracowanie własne.

Ustawodawca posługuje się wieloma równoznacznymi lub bliskoznacznymi „zamiennikami” pojęcia zezwolenie. Mamy do czynienia z nieuzasadnionym „bogactwem” nazw. Oprócz zezwolenia są stosowane takie określenia jak: licencja, pozwolenie, dopuszczenie, upoważnienie, uprawnienie, zgoda, akredytacja, itp. W niniejszym opracowaniu wszystkie te różnie nazywane sposoby regulacji uwzględniono w jednej grupie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej.

Na marginesie należy dodać, że pierwszą – i jak na razie jedyną – próbą uporządkowania naziwstwa w tej materii był art. 88 Prawa działalności gospodarczej (uchwalonego 19 listopada 1999 r. i uchylonego w chwili wejścia w życie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r.), którego ust. 1 brzmiał: „Ilekoć w dotychczas obowiązujących przepisach używa się terminów *pozwolenie, upoważnienie, zgoda, licencja*, oznaczających formy regulacji działalności gospodarczej, należy przez to rozumieć „zezwolenie” w rozumieniu niniejszej ustawy.”

W trakcie analizy konkretnych przepisów prawa okazało się, że podział na koncesje i zezwolenia jest niewystarczający, i należy wyróżnić następujące rodzaje regulacji:

**A. Koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej,**

**B. Zezwolenia – w tym:**

- B1. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej.
- B2. Dopuszczenia produktów i wyrobów do obrotu.

- B3. Dopuszczenia urzędzeń i instalacji do eksploatacji.
- B4. Limitowanie produkcji.
- B5. Licencje na prowadzenie działalności gospodarczej.
- B6. Dopuszczenia do wykonywania zawodu.

### C. Zgłoszenia działalności gospodarczej

Każdy z wyróżnionych tu rodzajów reglamentacji jest związany z ustawowym obowiązkiem przeprowadzenia postępowania administracyjnego zakończonych decyzją organu administracji albo upoważnionego organu samorządu zawodowego. Wyjątkiem jest procedura zgłoszenia, czyli zawiadomienie właściwego organu kontrolnego lub inspekcyjnego o rozpoczęciu danej działalności gospodarczej, która powinna się zakończyć wydaniem zaświadczenia o dokonaniu zgłoszenia. W praktyce zgłoszenia często stają się pseudozezwoleniami za sprawą przepisów, które pozwalają organowi administracji na sprzeciw do dokonanego zgłoszenia. Takie zabiegi legislacyjne – oprócz mnogości nazw – zacierają różnice pomiędzy poszczególnymi rodzajami reglamentacji.

Do zezwoleń zostały zaliczone wszystkie formy reglamentacji wymagające decyzji organu, niezależnie od nazw użytych w poszczególnych ustawach (np. licencja, pozwolenie, dopuszczenie, upoważnienie, uprawnienie, zgoda, akredytacja, limit, wpis do rejestru).

Liczby zezwoleń, podane w monografii, należy traktować jako minimalne. Wynika to z faktu, że w niektórych obszarach reglamentacji liczba zezwoleń jest uzależniona od rodzajów towarów objętych reglamentacją. W tych przypadkach w monografii uwzględniano jeden rodzaj zezwolenia, niezależnie od mnogości rodzajów towarów, których te zezwolenia dotyczą (np. obrót towarami i usługami określanymi przez Ministra Gospodarki w rozporządzeniu).

## 3.2 Metoda badania

Aby zinwentaryzować reglamentację działalności gospodarczej w polskim prawie i jej zmienność w okresie 1989–2003 wybrano kilka punktów czasowych obserwacji. Ze względu na polityczną genezę ustawodawstwa – jest ono efektem pracy poszczególnych rządów w ramach poszczególnych kadencji parlamentu – przyjęliśmy, że obserwacje będą podsumowywane na koniec/początek czteroletnich kadencji Sejmu RP, czyli na czerwiec 1989, wrzesień 1993 (koniec dwóch skróconych kadencji Sejmu), październik 1997, wrzesień 2001 oraz na połowę aktualnej kadencji tj. na dzień 30.06.2003 r.<sup>41</sup> Badanie zmian poziomu reglamentacji gospodarki w okresach krótszych niż kadencja Sejmu, ewentualnie połowa kadencji, wydaje się być mało produktywne. Procesy zmian legislacyjnych są długotrwałe i dlatego przytoczone okresy próbkowania i porównywania wydają się być wystarczające do uzyskania miarodajnych wniosków.

Badaniem objęto wszystkie zidentyfikowane regulacje ustawowe w wyróżnionych obszarach gospodarki<sup>42</sup> (por. Aneks). W ustawach tych zostały zbadane poszczególne rodzaje reglamentacji. Badanie polegało na zidentyfikowaniu daty i podstawy prawnej ustanowienia danego rodzaju reglamentacji oraz na zakwalifikowaniu go do jednej z wydzielonych grup. Następnie zostały przeanalizowane wszystkie nowelizacje zidentyfikowanych przepisów. Celem tej analizy było ustalenie czy dany rodzaj reglamentacji nadal obowiązuje w krytycznym momentach poszczególnych okresów badawczych oraz uchwycenie wszystkich przypadków przekształcenia lub zniesienia poszczególnych rodzajów reglamentacji. W danym obszarze gospodarki są wydawane różne rodzaje koncesji, zezwoleń, etc. Dlatego liczba koncesji i zezwoleń znacznie przewyższa liczbę obszarów reglamentacji (np. w obszarze wytwarzania, przesyłu, dystrybucji i obrotu energią są wydawane odrębne koncesje dotyczące energii elektrycznej, energii cieplnej, paliw ciekłych lub paliw gazowych).

<sup>41</sup> W. Roszkowski: *Najnowsza historia Polski 1980-2002*. Warszawa 2003, Wyd. Świat Książki.

<sup>42</sup> Podział na obszary zbieżny jest z podziałem gospodarki stosowanym w naukach prawnych. Identyfikowany tu obszar odpowiada w przybliżeniu sekcji/działowi gospodarki w klasyfikacji wg PKD (trzycyfrowa jednostka statystyczna) stosowanej powszechnie w badaniach ekonomicznych.

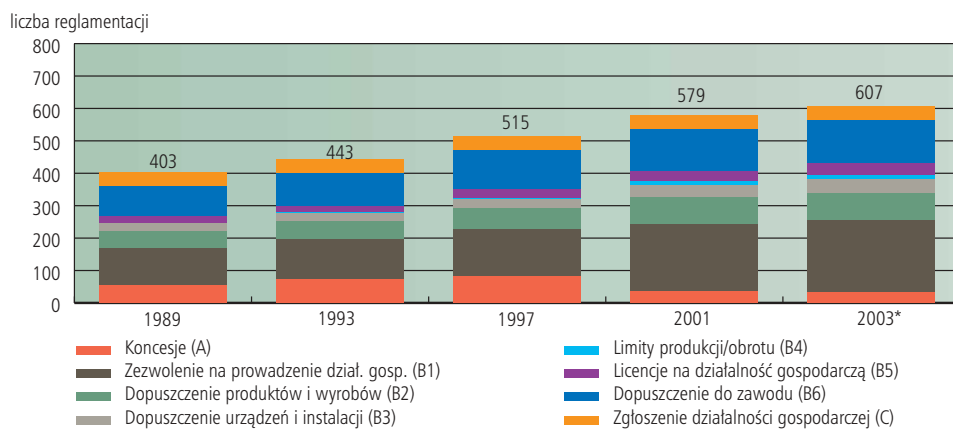
## 4 Wyniki badań

Dokonany przegląd ustawodawstwa pozwolił na jednoznaczne określenie w ilu i jakich obszarach gospodarki konieczne jest przyzwoleństwo administracji dla wykonywania działalności gospodarczej. Zaobserwowaliśmy stały wzrost liczby obszarów objętych reglamentacją wolności gospodarowania (z 108 w 1989 r. do 175 obszarów w 2003 r., wzrost o około 62%) jak i liczebności analizowanych tu podstawowych form reglamentacji (z 359 w 1989 do 607 w 2003 r., wzrost o około 60%). Szczegółowe wyniki badania dokumentują tabele w Aneksie 1 oraz wykresy 3 i 4. Szczegółowe wyniki omówimy w kolejności wynikającej z przyjętej klasyfikacji reglamentacji.

### 4.1 Koncesje

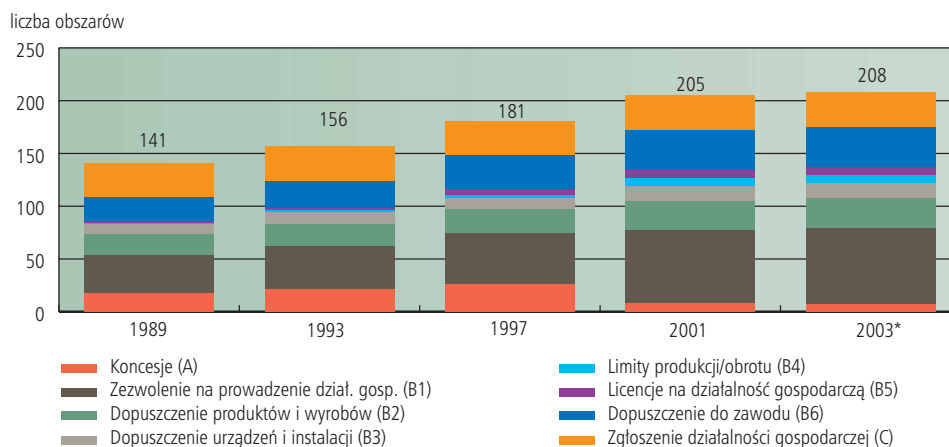
Koncesje nie należą do najliczniej reprezentowanych form reglamentacji i jako jedyna grupa spośród 8 analizowanych charakteryzuje się redukcją liczebności w badanym okresie. W pierwszych dwóch okresach następował wzrost znaczenia tej formy reglamentacji. W kadencji 1997–2001 dokonano istotnej rewizji stanu reglamentacji gospodarki i uchwalono nowe Prawo działalności gospodarczej, które weszło w życie 1 stycznia 2001 r. W art. 14 ustanowiono tylko 8 obszarów objętych koncesjami oraz wprowadzono zasadę, że „wprowadzenie innych koncesji w dziedzinach działalności gospodarczej mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa

**Wykres 3. Liczba rodzajów reglamentacji działalności gospodarczej w Polsce w latach 1989–2003**



\* stan na koniec czerwca 2003 r.  
Źródło: obliczenia własne.

**Wykres 4**  
**Obszary gospodarki objęte reglamentacją działalności gospodarczej w Polsce w latach 1989–2003**



\* stan na koniec czerwca 2003 r.  
 Źródło: obliczenia własne.

lub obywateli albo inny ważny interes publiczny jest dopuszczalny tylko w przypadku, gdy działalność ta nie może być wykonywana jako wolna lub po uzyskaniu zezwolenia oraz wymaga zmiany niniejszej ustawy”. W konsekwencji nastąpiło znaczne ograniczenie liczby koncesji i obszarów objętych koncesjami, ale wiele z nich przekształcono w zezwolenia i licencje.

*Sejm Kontraktowy + I Kadencji.* W 1989 r. obowiązywały 53 koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej, które ustanowiono w 18 zidentyfikowanych obszarach reglamentacji. W latach 1989–1993 nastąpił przyrost koncesji do 72, a liczba obszarów objętych koncesjami wzrosła do 21. Zmiany przepisów reglamentacyjnych w latach 1989–1993 wprowadziły 19 koncesji, w tym 6 koncesji wprowadzono w 3 nowych obszarach objętych koncesjami<sup>43</sup> (numeracja wg tablic w Aneksie) a 13 koncesji wprowadzono rozszerzając 4 istniejące obszary objęte koncesjami. Ponadto przybyły 3 nowe obszary reglamentacji objęte koncesjami.

*II Kadencja* W latach 1993–1997 nastąpił przyrost liczby koncesji (do 82), a liczba obszarów objętych koncesjami wzrosła do 26. W wyniku zmiany przepisów wprowadzono 10 koncesji, w tym 4 koncesje wprowadzono w 3 nowych obszarach objętych koncesjami, 2 koncesje, w 2 kolejnych nowych obszarach, przekształcono z zezwoleń, 3 koncesje wprowadzono rozszerzając 2 istniejące obszary objęte koncesjami a jedną koncesję, w istniejącym obszarze koncesjonowania, przekształcono z zezwolenia. W tym okresie przybyło 5 obszarów reglamentacji objętych koncesjami, przy czym 3 nowe obszary objęto koncesjami, zaś 2 obszary objęte zezwoleniami przekształcono w obszary objęte koncesjami.

*Kadencja III.* W kadencji 1997–2001 zmiany przepisów reglamentacyjnych, a zwłaszcza wejście w życie Prawa działalności gospodarczej spowodowały, że nastąpiło zmniejszenie liczby konce-

<sup>43</sup> 12. Budowa i eksploatacja autostrad; 15. Przenoszenie dźwięku lub dźwięku i obrazu na taśmy, kasety, płyty, wideokasety i wideopłyty; 25. Międzynarodowy transport drogowy rzeczy. Międzynarodowy transport drogowy osób.

sji do 35, w tym 19 zlikwidowano, a 3 wprowadzono, 29 przekształcono w zezwolenia, 2 przekształcono w licencje. Liczba obszarów objętych koncesjami zmalała do 8 (spadek o 18), w tym 5 obszarów koncesjonowania zlikwidowano całkowicie<sup>44</sup>, 12 obszarów koncesjonowania przekształcono w obszary objęte zezwoleniami<sup>45</sup> zaś 1 obszar koncesjonowania przekształcono w obszar objęty łącznie licencjami i zezwoleniami<sup>46</sup>.

*Kadencja IV.* W latach 2001–2003 nastąpiło zmniejszenie liczby koncesji do 33 (spadek o 2), w tym 1 koncesja została zlikwidowana, 1 koncesja została przekształcona w licencję. Liczba obszarów objętych koncesjami zmalała do 7<sup>47</sup>.

Bilans zmian przepisów reglamentacyjnych w latach 1989–2003 w dziedzinie koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej jest pozytywny – liczba koncesji zmalała o 49 w stosunku do swojego maksimum z 1997 r., liczba obszarów objętych koncesjami na prowadzenie działalności gospodarczej zmalała o 19 w stosunku do swojego maksimum z 1997 r. W 2003 r. ta forma reglamentacji stosowana była nadal w 7 obszarach gospodarki i dotyczyła 33 rodzajów działalności gospodarczej.

## 4.2 Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej

Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej są najczęściej stosowaną formą reglamentacji w Polsce, obecną w największej liczbie obszarów (72 obszary w 2003 r., dwa razy więcej niż na początku transformacji). Badanie wykazało stały wzrost w tej grupie form reglamentacji, szczególnie silny w okresie 1997–2001 w związku z przekształceniem 29 koncesji w zezwolenia. (tabela 2, Aneks).

*Sejm Kontraktowy i I Kadencji.* W 1989 r. obowiązywało 116 rodzajów zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, które ustanowiono w 36 zidentyfikowanych obszarach reglamentacji. W latach 1989–1993 nastąpił przyrost zezwoleń do 124 (wzrost o 8), z tym, że 8 zezwoleń wprowadzono w 5 nowych obszarach objętych zezwoleniami<sup>48</sup>, 3 zezwolenia wprowadzono w 3 istniejących obszarach oraz zlikwidowano 3 zezwolenia w 3 istniejących obszarach.

*Kadencja II.* W kadencji 1993–1997 nastąpił istotny przyrost zezwoleń do 146, a liczba obszarów objętych zezwoleniami wzrosła do 48. Zmiany przepisów reglamentacyjnych w latach 1993–1997 spowodowały wzrost o 22 zezwolenia, w tym 15 zezwoleń wprowadzono w 10 nowych obszarach objętych zezwoleniami, 8 zezwoleń przybyło w istniejących obszarach (12 wprowadzono, 2 przekształcono w koncesje, 1 przekształcono w licencję i 1 zlikwidowano) a 1 zezwolenie zlikwidowano wraz z obszarem reglamentacji. Ponadto przybyło 7 nowych obszarów reglamentacji obję-

<sup>44</sup> 3. Przetwórstwo, obrót metalami i kamieniami szlachetnymi. Przetwórstwo, obrót metalami nieżelaznymi; 9. Transport morski. Zarządzanie portami morskimi; 14. Obrót dobrami kultury; 15. Przenoszenie dźwięku lub dźwięku i obrazu na taśmy, kasety, płyty, wideokasety i wideopłyty. 26. Prowadzenie agencji celnej.

<sup>45</sup> 5. Wytwarzanie i obrót środkami farmaceutycznymi, wyrobami medycznymi. Wytwarzanie i obrót środkami farmaceutycznymi, wyrobami medycznymi stosowanymi u zwierząt. Skład celny i konsygnacyjny środków farmaceutycznych, wyrobów medycznych; 6. Prowadzenie apteki; 7. Wyrób, rozlew, oczyszczanie, skażanie, odwadnianie i wydzielanie spirytusu. Wyrób i rozlew wódek. Wyrób i rozlew wyrobów winiarskich; 8. Wytwarzanie wyrobów tytoniowych; 13. Produkcja tablic rejestracyjnych pojazdów; 17. Organizowanie imprez turystycznych. Pośrednictwo w świadczeniu usług turystycznych; 18. Profesjonalne współzawodnictwo sportowe; 20. Usługi pocztowe o charakterze powszechnym (Poczta Polska). Działalność pocztowa. Usługi kurierskie; 21. Usługi telekomunikacyjne (telefonnia). 22. Konfekcjonowanie i obrót środkami ochrony roślin; 23. Obrót zwierzyną żywą. Obrót tuszami zwierzyną i ich częściami. Sprzedaż usług turystycznych obejmujących polowania w kraju i za granicą; 24. Obrót z zagranicą towarami i usługami określonymi przez Ministra Gospodarki.

<sup>46</sup> 25. Międzynarodowy transport drogowy rzeczy. Międzynarodowy transport drogowy osób.

<sup>47</sup> 11. Zarządzanie liniami kolejowymi. Wykonywanie przewozów kolejowych

<sup>48</sup> 3. Prowadzenie zakładu opieki zdrowotnej. Wykonywanie indywidualnej praktyki lekarskiej. Wykonywanie indywidualnej specjalistycznej praktyki lekarskiej. Wykonywanie grupowej praktyki lekarskiej; 10. Obrót hurtowy napojami alkoholowymi; 51. Międzynarodowy transport drogowy rzeczy. Międzynarodowy transport drogowy osób. Krajowy transport drogowy rzeczy. Krajowy transport drogowy osób. Przewóz osób taksówką. 58. Prowadzenie domu maklerskiego. Prowadzenie giełdy. Prowadzenie towarzystwa funduszy inwestycyjnych (powierniczych). Prowadzenie rynku pozagiełdowego; 65. Badanie wyrobów dla oceny zgodności (laboratorium). Sprawdzanie wyrobów lub procesów ich wytwarzania dla oceny zgodności (jednostka kontrolująca). Certyfikacja wyrobów lub procesów ich wytwarzania oraz usług dla oceny zgodności (jednostka certyfikująca).

tych zezwoleniami, w tym 10 nowych obszarów objęto zezwoleniami<sup>49</sup>, 2 obszary objęte zezwoleniami przekształcono w obszary objęte koncesjami<sup>50</sup> oraz 1 obszar zlikwidowano<sup>51</sup>.

*Kadencja III.* W kadencji 1997–2001 w związku z wejściem w życie Prawa działalności gospodarczej, nastąpił znaczny wzrost liczby zezwoleń ze 146 do 208 (wzrost o 62, w tym 29 zezwoleń przekształcono z koncesji), a liczba obszarów objętych zezwoleniami wzrosła z 48 do 69 (wzrost o 21, w tym 12 obszarów objętych zezwoleniami przekształcono z obszarów, objętych koncesjami). Zmiany przepisów reglamentacyjnych w latach 1997–2001, a zwłaszcza wejście w życie Prawa działalności gospodarczej spowodowały, że przybyły 62 zezwolenia, w tym 29 zezwoleń przekształcono z koncesji, 26 zezwoleń wprowadzono w 11 nowych obszarach objętych zezwoleniami, 13 zezwoleń przybyło w istniejących obszarach (18 wprowadzono, 5 zlikwidowano), 6 zezwoleń zlikwidowano wraz z 2 obszarami reglamentacji. Ponadto przybyło 21 obszarów reglamentacji objętych zezwoleniami, w tym 11 nowych obszarów objęto zezwoleniami<sup>52</sup>, 12 obszarów objętych koncesjami przekształcono w obszary objęte zezwoleniami,<sup>53</sup> 2 obszary objęte zezwoleniami zlikwidowano<sup>54</sup>.

*Kadencja IV.* W latach 2001–2003 nastąpił przyrost zezwoleń do 222, z tym, że 3 zezwolenia wprowadzono w 3 nowych obszarach objętych zezwoleniami, 11 zezwoleń przybyło w istniejących obszarach (17 wprowadzono, 6 zlikwidowano). Liczba obszarów objętych zezwoleniami wzrosła z 69 do 72 (wzrost o 3)<sup>55</sup>.

Bilans zmian przepisów reglamentacyjnych w latach 1989–2003, w dziedzinie zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej wskazuje wzrost liczby zezwoleń o 106, oraz rozszerzenie reglamentacji na 36 nowych obszarów objętych zezwoleniami na prowadzenie działalności gospodarczej.

### 4.3 Dopuszczenia produktów, wyrobów i usług do obrotu

W 1989 r. obowiązywały 52 rodzaje dopuszczeń produktów i wyrobów do obrotu, które ustanowiono w 19 zidentyfikowanych obszarach reglamentacji (zob. tabela 3 w Aneksie). W ostatnim analizowanym roku istniały 84 rodzaje reglamentacji w 14 obszarach.

<sup>49</sup> 5. Prowadzenie szkolenia podyplomowego lekarzy i stomatologów; 6. Prowadzenie szkolenia podyplomowego pielęgniarek i położnych; 13. Usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych; 18. Prowadzenie ośrodka szkolenia kierowców; 29. Prowadzenie związku sportowego; 40. Wytwarzanie odpadów. Odzysk lub unieszkodliwianie odpadów. Zbieranie lub transport odpadów; 41. Zbieranie i transport odpadów komunalnych. Odzysk lub unieszkodliwianie odpadów komunalnych. Opróżnianie zbiorników bezodpornych i transport nieczystości ciekłych. Ochrona przed bezdomnymi zwierzętami. Prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt; 61. Prowadzenie towarzystwa emerytalnego. Prowadzenie funduszu emerytalnego; 62. Działalność gospodarcza w specjalnej strefie ekonomicznej; 72. Ochrona kolei.

<sup>50</sup> 23. Zarządzanie lotniskami. 54. Prowadzenie agencji celnej.

<sup>51</sup> 26. Działalność artystyczna, rozrywkowa i sportowa.

<sup>52</sup> 4. Wykonywanie prywatnej praktyki psychologicznej; 20. Wykonywanie specjalistycznych badań technicznych pojazdu; 22. Prowadzenie kursów doszkalających dla kierowców przewożących towary niebezpieczne; 32. Skup, przetwórstwo, składowanie, transport środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego. Inna działalność realizująca wymogi ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (9 szt.); 33. Wytwarzanie wybranych środków żywienia zwierząt. Obrót wybranymi środkami żywienia zwierząt. 37. Wyrób i rozlew materiałem rozmnożeniowym; 39. Prowadzenie przedsiębiorstwa składowego; 43. Zbiorowe zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków; 59. Prowadzenie systemów płatności. Prowadzenie systemów rozrachunku papierów wartościowych; 60. Prowadzenie giełdy towarowej. Prowadzenie towarowego domu maklerskiego; 67. Prowadzenie badań organizmów genetycznie modyfikowanych (laboratorium referencyjne).

<sup>53</sup> 1. Wytwarzanie i obrót środkami farmaceutycznymi, wyrobami medycznymi. Wytwarzanie i obrót środkami farmaceutycznymi, wyrobami medycznymi stosowanymi u zwierząt. Skład celny i konsygnacyjny środków farmaceutycznych, wyrobów medycznych; 2. Prowadzenie apteki; 9. Wyrób, rozlew, oczyszczanie, skażanie, odwadnianie i wydzielanie spirytusu. Wyrób i rozlew wódek. Wyrób i rozlew wyrobów winiarskich; 12. Wstępne przetwarzanie surowca tytoniowego. Wytwarzanie wyrobów tytoniowych; 14. Usługi pocztowe o charakterze powszechnym (Poczta Polska). Działalność pocztowa. Usługi kurierskie; 15. Usługi detektywistyczne; 17. Produkcja tablic rejestracyjnych pojazdów; 23. Zarządzanie lotniskami; 27. Profesjonalne współzawodnictwo sportowe. 30. Organizowanie imprez turystycznych. Pośrednictwo w świadczeniu usług turystycznych; 38. Konfekcjonowanie i obrót środkami ochrony roślin; 53. Obrót z zagranicą towarami i usługami określonymi przez Ministra Gospodarki

<sup>54</sup> 25. Produkcja, opracowywanie, dystrybucja, rozpowszechnianie filmów; 35. Rybactwo śródlądowe. Działalność hodowlana.

<sup>55</sup> 74. Udostępnianie informacji gospodarczych; 75. Przechowywanie informacji osobowej i płacowej; 76. Prowadzenie instytucji pieniądza elektronicznego.

*Sejm Kontraktowy i I Kadencji.* W latach 1989–1993 nastąpił przyrost dopuszczeń do 56, w tym 4 dopuszczenia wprowadzono w nowych obszarach objętych dopuszczeniami<sup>56</sup>, 1 dopuszczenie przybyło w istniejącym obszarze, 1 dopuszczenie zlikwidowano w istniejącym obszarze.

*Kadencja II.* W latach 1993–1997 nastąpił przyrost dopuszczeń do 64, a liczba obszarów objętych dopuszczeniami wzrosła do 23<sup>57</sup>.

*Kadencja III.* W kadencji 1997–2001 nastąpił przyrost dopuszczeń do 83, a liczba obszarów objętych dopuszczeniami wzrosła do 28<sup>58</sup>.

*Kadencja IV.* W latach 2001–2003 nastąpiło zwiększenie liczby dopuszczeń do 84, przy czym 3 dopuszczenia wprowadzono w nowym obszarze objętym dopuszczeniami<sup>59</sup>, a 2 dopuszczenia zlikwidowano. Liczba obszarów objętych dopuszczeniami wzrosła do 29.

Bilans zmian przepisów reglamentacyjnych w latach 1989–2003, w dziedzinie dopuszczeń produktów, wyrobów i usług do obrotu wskazuje na wzrost liczby dopuszczeń o 32 i poszerzenie obszaru reglamentacji o 10 nowych obszarów objętych dopuszczeniami produktów, wyrobów i usług do obrotu. (por. tabela 3 w Aneksie).

#### 4.4 Dopuszczenia urządzeń i instalacji do eksploatacji

*Sejm Kontraktowy i I Kadencji.* W 1989 r. obowiązywały 24 dopuszczenia urządzeń i instalacji do eksploatacji, które ustanowiono w 10 zidentyfikowanych obszarach reglamentacji (tabela 4, Aneks). W latach 1989–1993 nastąpił przyrost dopuszczeń do 25, a liczba obszarów objętych dopuszczeniami wzrosła do 11<sup>60</sup>.

*Kadencja II.* Nastąpił przyrost dopuszczeń do 29, a liczba obszarów objętych dopuszczeniami nie zmieniła się.

*Kadencja III.* W latach 1997–2001 nastąpił przyrost dopuszczeń do 36, a liczba obszarów objętych dopuszczeniami wzrosła do 14<sup>61</sup>.

*Kadencja IV.* W latach 2001–2003 nastąpił przyrost dopuszczeń do 42. Wszystkie nowe dopuszczenia wprowadzono w istniejących obszarach reglamentacji. Ilość obszarów reglamentacji nie zmieniła się.

Bilans zmian przepisów reglamentacyjnych w latach 1989–2003, w dziedzinie dopuszczeń urządzeń i instalacji do eksploatacji jest następujący – liczba dopuszczeń wzrosła o 18, przybyły 4 nowe obszary reglamentacji objęte dopuszczeniami urządzeń i instalacji do eksploatacji.

#### 4.5 Limitowanie produkcji i obrotu

*Sejm Kontraktowy i I Kadencji.* W 1989 r. obowiązywał 1 limit produkcji (tabela 5, Aneks). *Kadencja II.* W latach 1993–1997 liczba limitów produkcji zwiększyła się do 3, a liczba obszarów objętych limitami do 2<sup>62</sup>.

<sup>56</sup> 21. Obrót papierami wartościowymi, 24. ochrona środowiska.

<sup>57</sup> 15. Dopuszczenie do obrotu produktów zawierających organizmy zmodyfikowane genetycznie; 27. Ograniczenie obrotu z zagranicą substancjami zubożającymi warstwę ozonową

<sup>58</sup> 5. Dopuszczenie nowych substancji do wytwarzania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością; ograniczenie importu materiałów i wyrobów zawierających nowe substancje; 9. Dopuszczenie do obrotu wybranych środków żywienia zwierząt; 10. Dopuszczenie do obrotu chmielu lub produktów chmielowych; 11. Dopuszczenie do obrotu leśnego materiału rozmnożeniowego; dopuszczenie do obrotu jednostkami nasiennymi nie przeznaczonymi dla celów leśnych; ograniczenie przywozu leśnego materiału rozmnożeniowego; 14. Dopuszczenie do obrotu nawozów.

<sup>59</sup> 29. Dopuszczenie do obrotu produktów biobójczych oraz ograniczenie badań zmierzających do dopuszczenia do obrotu produktów biobójczych.

<sup>60</sup> 7. Eksploatacja automatów i urządzeń do gier losowych.

<sup>61</sup> 6. Eksploatacja autostrad; 8. Eksploatacja strzelnic; 13. Eksploatacja urządzeń i instalacji wykorzystujących substancje zubożające warstwę ozonową.

<sup>62</sup> 3. Limitowanie produkcji cukru, izoglukozy i syropu insulinowego.

*Kadencja III.* W kadencji 1997–2001 nastąpił przyrost limitów do 13, a liczba obszarów objętych limitami wzrosła do 7<sup>63</sup>.

*Kadencja IV.* W latach 2001–2003 nie nastąpiły zmiany w liczbie limitów produkcji i obrotu.

Bilans zmian przepisów reglamentacyjnych w latach 1989–2003, w dziedzinie limitów produkcji i obrotu jest następujący: liczba limitów wzrosła o 12, przybyło 6 nowych obszarów reglamentacji objętych limitowaniem produkcji.

#### 4.6 Licencje na prowadzenie działalności gospodarczej

*Sejm Kontraktowy i I Kadencji.* W 1989 r. obowiązywało 20 licencji na prowadzenie działalności gospodarczej, które wprowadzono w 2 zidentyfikowanych obszarach reglamentacji (tabela 6, Aneks). W 4-letnim okresie stabilizacji tj. w latach 1989–1993 liczba licencji i liczba obszarów objętych licencjami nie zmieniła się. Nastąpił przyrost licencji do 27, a liczba obszarów wzrosła do 6.

*Kadencja II.* W latach 1993–1997 przybyło 7 licencji, w tym 6 licencji wprowadzono w 3 nowych obszarach objętych licencjami oraz 1 licencję przekształcono z zezwolenia w istniejącym obszarze reglamentacji. Cztery obszary reglamentacji objęto licencjami, w tym 3 nowe<sup>64</sup> oraz 1 obszar objęty zezwoleniami przekształcono w obszar objęty licencjami<sup>65</sup>.

*Kadencja III.* W jej trakcie dokonano rewizji stanu reglamentacji gospodarki i uchwalono nowe Prawo działalności gospodarczej, które weszło w życie 1 stycznia 2001 r. Nastąpił przyrost licencji do 33 (wzrost o 6, w tym 2 licencje przekształcono z koncesji i 2 z zezwoleń), a liczba obszarów objętych licencjami wzrosła do 8. Łącznie w latach 1997–2001 przybyło 6 licencji, w tym 1 licencję wprowadzono w nowym obszarze objętym licencjami, 5 licencji wprowadzono w istniejących obszarach reglamentacji (1 wprowadzono, 2 przekształcono z koncesji, 2 przekształcono z zezwoleń). Ponadto przybyły 2 obszary reglamentacji objęte licencjami, w tym 1 nowy obszar objęty licencjami<sup>66</sup>, a 1 obszar objęty koncesjami i zezwoleniami przekształcono w obszar objęty licencjami i zezwoleniami<sup>67</sup>.

*Kadencja IV.* W latach 2001–2003 nastąpił przyrost licencji do 38 (wzrost o 5), z tym, że 2 licencje wprowadzono w nowym obszarze objętym licencjami, a 3 licencje wprowadzono w istniejącym obszarze. Liczba obszarów objętych licencjami wzrosła do 9<sup>68</sup>.

Bilans zmian przepisów reglamentacyjnych w latach 1989–2003, w dziedzinie licencji na prowadzenie działalności gospodarczej jest następujący – liczba licencji wzrosła o 18, przybyło 7 nowych obszarów reglamentacji objętych licencjami na prowadzenie działalności gospodarczej. Reasumując, w 2003 r. obowiązywało 38 licencji, w tym: 3 licencje to przekształcone koncesje, 3 licencje to przekształcone zezwolenia.

#### 4.7 Dopuszczenia do wykonywania zawodu

*Sejm Kontraktowy i I Kadencji.* W 1989 r. obowiązywały 93 dopuszczenia do wykonywania zawodu, które wprowadzono w 22 zidentyfikowanych obszarach reglamentacji (tabela 7, aneks 1). W latach 1989–1993 nastąpił przyrost dopuszczeń do 101, a liczba obszarów objętych dopuszczeniami wzrosła z 22 do 26<sup>69</sup>.

<sup>63</sup> 2. Limitowanie produkcji suszu paszowego; 4. Limitowanie produkcji skrobi; 5. Limitowanie produkcji mleka; 6. Limitowanie produkcji tetrachloru węgla; 7. Limitowanie obrotu hurtowego napojami alkoholowymi. Limitowanie obrotu zaopatrzeniowego dla statków, pociągów i samolotów.

<sup>64</sup> 5. Pracownik ochrony; 7. Pośrednik w obrocie nieruchomości. Zarządca nieruchomości; 8. Zawodnik profesjonalny. Sędzia sportowy.

<sup>65</sup> 3. Rybołówstwo morskie.

<sup>66</sup> 4. Detektyw.

<sup>67</sup> 1. Międzynarodowy transport drogowy rzeczy. Międzynarodowy transport drogowy osób. Krajowy transport drogowy rzeczy. Krajowy transport drogowy osób. Przewóz osób taksówką.

<sup>68</sup> 2. Wykonywanie przewozów kolejowych. Udostępnianie pojazdów trakcyjnych.

<sup>69</sup> 18. Rzeczoznawca majątkowy; 25. Makler giełdowy. Doradca inwestycyjny; 27. Broker; 37. Audytor systemów jakości.



*Kadencja II.* W latach 1993–1997 nastąpił kolejny przyrost dopuszczeń do 120 (wzrost o 19), a liczba obszarów objętych dopuszczeniami wzrosła z 26 do 32<sup>70</sup>.

*Kadencja III.* W latach 1997–2001 nastąpił przyrost dopuszczeń do 127, a liczba obszarów objętych dopuszczeniami wzrosła z 32 do 38<sup>71</sup>.

*Kadencja IV.* W latach 2001–2003 nastąpił przyrost dopuszczeń do 131 (wzrost o 4), z tym, że jedno dopuszczenie wprowadzono w nowym obszarze objętym dopuszczeniami, 4 dopuszczenia wprowadzono w istniejącym obszarze oraz 1 dopuszczenie zlikwidowano wraz z obszarem reglamentacji. Liczba obszarów objętych dopuszczeniami nie zmieniła się i wynosi 38<sup>72</sup>.

Bilans zmian przepisów reglamentacyjnych w latach 1989–2003, w dziedzinie dopuszczeń do wykonywania zawodu jest następujący – liczba dopuszczeń wzrosła o 38 i przybyło 16 nowych obszarów reglamentacji objętych dopuszczeniami.

#### 4.8 Zgłoszenia działalności gospodarczej

Zgłoszenie działalności gospodarczej w swojej normalnej postaci nie jest związane z postępowaniem administracyjnym kończącym się decyzją administracyjną. Przedsiębiorca ma obowiązek uprzedniego zawiadomienia określonego organu kontrolnego lub inspekcyjnego o rozpoczęciu działalności gospodarczej. Oczywiście ze świadomością, że zostanie objęty kontrolami tego organu co do zgodności prowadzonej działalności z przepisami. Jest to zatem forma reglamentacji przyjazna dla przedsiębiorców (jeżeli już musi obowiązywać), a równocześnie gwarantująca administracji publicznej wystarczającą wiedzę o prowadzonej przez przedsiębiorców działalności gospodarczej, a także prawo ingerencji upoważnionych organów w razie stwierdzenia nieprawidłowości.

W czerwcu 2003 r. obowiązywały 44 rodzaje zgłoszeń działalności gospodarczej w 33 obszarach reglamentacji<sup>73</sup>. Można przypuszczać, że część z nich mogłaby być zniesiona. Wiele rodzajów zezwoleń kwalifikuje się do przekształcenia w zgłoszenia.

Niniejsze badanie pierwotnie nie obejmowało zgłoszeń działalności gospodarczej. Zaświadczenie upoważnionego organu, potwierdzające zgłoszenie przedsiębiorcy nie jest decyzją administracyjną. Jednak ze względu na uchwalenie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z dnia 2 lipca 2004 r., w której ustanowiono nową formę reglamentacji tzn. rejestrowaną działalność regulowaną, zachodzi potrzeba rozszerzenia badania. Mianowicie ustawa ta przekształca pewne zezwolenia i zgłoszenia w rejestrowaną działalność regulowaną. A zatem bez uzupełnienia niniejszego badania o zgłoszenia działalności gospodarczej nie byłoby możliwe jego uaktualnienie na koniec obecnej kadencji Sejmu. Poza tym w trakcie uzupełniania niniejszego badania pojawił się jeszcze jeden powód, aby tego dokonać. Okazało się, że ta specyficzna forma reglamentacji a właściwie ewidencjonowania przedsiębiorców wykonujących daną działalność gospodarczą, dokonywana przez właściwe organy kontrolne lub inspekcyjne, bardzo często przybiera postać zakamulowanych zezwoleń<sup>74</sup>.

<sup>70</sup> 3. Komornik; 6. Doradca podatkowy; 26. Agent ubezpieczeniowy; 28. Aktuariusz (obliczanie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych w zakładzie ubezpieczeń); 33. Diagnosta ds. badań technicznych pojazdów. 34. Świadcstwo kwalifikacji do prowadzenia ruchu kolejowego. Świadcstwo kwalifikacji do prowadzenia pojazdu kolejowego.

<sup>71</sup> 11. Diagnosta laboratoryjny; 12. Psycholog; 20. Hydrolog; 24. Makler giełdy towarowej; 32. Rzecznik samochodowy; 35. Doradca ds. bezpieczeństwa przewozu materiałów niebezpiecznych kolejną.

<sup>72</sup> 26. Agent ubezpieczeniowy.

<sup>73</sup> Ograniczenia czasowe badania oraz liczba zidentyfikowanych zgłoszeń na koniec ostatniego okresu kontrolnego (na dzień 30.06.2003 r. zidentyfikowaliśmy 44 rodzaje zgłoszeń w 36 obszarach reglamentacji), przesądziły, że zrezygnowaliśmy ze szczegółowych badań zmienności liczby zgłoszeń w latach 1989-2001. Przyjęliśmy upraszczając, że stwierdzona liczba zgłoszeń zidentyfikowana w czerwcu 2003 r. może szacunkowo charakteryzować poszczególne punkty pomiarowe w latach wcześniejszych (1989-2001).

<sup>74</sup> W wielu ustawach organy kontrolne i inspekcyjne uzyskały uprawnienia do zgłaszania tzw. sprzeciwu do zgłoszenia. Sprzeciw uruchamia procedurę wyjaśniającą, która niczym nie różni się od postępowania w sprawie uzyskania zezwolenia.

## 5

## Wnioski i postulaty dla praktyki

Analiza dorobku legislacyjnego kadencji Sejmu RP (por. wykres 1, wykres 2) ujawnia, że z kadencji na kadencję rośnie liczba uchwalanych ustaw, oraz pogarsza się wskaźnik skuteczności parlamentu (iloraz liczby rozpatrywanych projektów ustaw i liczby ustaw uchwalonych w danej kadencji). W II i III kadencji najwięcej ustaw wydano w ostatnim (niepełnym) roku kadencji. Dostępne informacje wskazują, że ustawy dostosowawcze do prawa unijnego stanowią jedynie około 22-24% dorobku legislacyjnego ostatnich kadencji i trudno procesem integracji europejskiej wytłumaczyć aktywność legislacyjną ostatnich Sejmów. Jeszcze szybszy niż dorobek legislacyjny jest przyrost zawartości Dziennika Ustaw, którego rocznik 2004 zbliża się do 20.000 stron. Warto zauważyć, że ustawy stanowią obecnie jedynie 8-14% jego zawartości.

Zaobserwowane prawidłowości mogą świadczyć o tym, że poszczególne koalicje rządzące nie łączą swojej aktywności legislacyjnej z zapowiedziami wyborczymi, które powinny być realizowane na początku kadencji, jak to miało miejsce w przypadku Sejmu Kontraktowego. „Nadaktywność” legislacyjna w ostatnim roku kadencji często ma charakter gry przedwyborczej i z racji pośpiechu legislacja ta może być obciążona wieloma błędami. Gdyby nowe ekipy rządzące były dobrze przygotowane to w pierwszym roku kadencji, najdalej drugim, powinien powstawać największy dorobek legislacyjny, umożliwiający sprawne rządzenie przez następne lata kadencji.

Decyzje ustawodawcy w latach 1989–2003, zwłaszcza związane z ustanawianiem koncesji i zezwoleń (w tym licencji) na prowadzenie działalności gospodarczej, pokazują brak spójnego programu realizacji zadań państwa w obszarach objętych monopolem oraz ujawniają brak koordynacji i konsekwencji wobec obszarów objętych reglamentacją działalności gospodarczej. Częste zmiany legislacyjne typu: „zezwolenie – koncesja – zezwolenie”, „zezwolenie – koncesja – licencja”, albo „zezwolenie – koncesja – brak reglamentacji” świadczą o nieuporządkowanym, a nawet „przetargowym” trybie ingerencji ustawodawcy w poszczególne obszary działalności gospodarczej.

Warto zauważyć, że wszystkie obszary koncesjonowania, wprowadzone w latach 1989–1997 (nowe lub przekształcone z zezwoleń), w kadencji 1997–2001 zostały zlikwidowane bądź przekształcone w zezwolenia. Obserwacja ta może wspierać formułowaną tezę o niestabilności prawa gospodarczego w Polsce, a także o niekonsekwencji i nieprzewidywalności, czy wręcz o niefrasobliwości ustawodawcy w tej dziedzinie.

Koncesjonowanie działalności gospodarczej jest miernikiem woli rządu i parlamentu do zwiększania lub ograniczania reglamentacji gospodarki. A ponieważ przyznawanie koncesji ma charakter uznaniowy, dlatego niezależnie od intencji ustawodawcy i przejrzystości działania administracji, przyznawanie koncesji jest kojarzone ze wzrostem zagrożeń korupcyjnych. Z tego punktu widzenia na pozytywną ocenę zasługują lata 1997–2001, kiedy nastąpiło radykalne ograniczenie zarówno liczby koncesji z 82 do 35, jak również obszarów objętych koncesjonowaniem z 26 do 8.

Liczba zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w latach 1989–2003 stale rosła od poziomu 116 do 222 zezwoleń (w tym 29 zezwoleń przekształcono z koncesji w związku z wejściem w życie Prawa działalności gospodarczej). Zastąpienie 29 uznaniowych koncesji zezwoleniami, zostało odebrane przez środowiska gospodarcze jako działanie niewystarczające dla deregulacji gospodarki, ze względu na uciążliwość i czasochłonność obowiązujących procedur administracyjnych. Bardzo często praktyka urzędnicza oraz przewlekłość i nieprzejrzystość procedur są głównymi siłami napędowymi tzw. korupcji codziennej (administracyjnej) i ucieczki przedsiębiorców w „szarą strefę”.

Stwierdzony w niniejszym badaniu wzrost liczby dopuszczzeń produktów i wyrobów do obrotu oraz urządzeń i instalacji do eksploatacji jest związany z nieuchronnym procesem wdrażania

powszechnie obowiązujących norm projektowania, produkcji i eksploatacji określonych wyrobów i urządzeń. Spełnienie tych norm jest warunkiem dopuszczenia do rynku oraz przesądza o konkurencyjności producentów i wyrobów. Tym niemniej ta dziedzina legislacji również nie jest optymalizowana. Ten sam przedsiębiorca nie powinien być obciążany obowiązkiem uzyskania zezwolenia na dany rodzaj działalności i równocześnie obowiązkiem uzyskania dopuszczenia do obrotu wyrobów, które są efektem tej działalności, jak ma to miejsce w przypadku materiałów medycznych, farmaceutyków i wielu innych.

Obserwujemy zwiększanie się ilości obszarów, w których wprowadzane są limitowane poziomy produkcji i obrotu. W latach 1989–2003 wprowadzono 12 limitów w 6 nowych obszarach reglamentacji. Jest to skutek wdrażania polityki rolnej, polegającej na gwarantowaniu producentom cen minimalnych i dopłacaniu do produkcji i eksportu określonych produktów. Stwierdzenie na ile ten przyrost wynika z harmonizacji prawa w związku z akcesją wymaga dalszych badań.

Stale zwiększa się liczba licencji na prowadzenie działalności gospodarczej i dopuszczeń do wykonywania zawodu. W latach 1989–2003 liczba licencji wzrosła z 20 do 38, a dopuszczeń do zawodu z 93 do 131. Tylko część tych zmian wynika z pojawienia się nowych zawodów, typowych dla gospodarki rynkowej, których znaczenie może skłaniać do objęcia ich reglamentacją. Część tych zmian jest, niestety, związana z budowaniem korporacji zawodowych, często utrudniających dostęp do zawodu i stosujących „praktyki monopolistyczne”. Mamy tu do czynienia z samorządem zawodowym tworzonym z mocy prawa. Wieloletnia praktyka pokazuje, że poszczególne środowiska zawodowe starają się utrudniać dostęp nowych osób do wykonywania zawodu. Powoduje to daleko idące konsekwencje społeczne i ekonomiczne. Ograniczenie konkurencji prowadzi do wzrostu kosztu usług, nepotyzmu, a w konsekwencji do korupcji – jako instrumentu umożliwiającego lub ułatwiającego dostęp nowych osób do zawodu.

Institucja licencjonowania działalności gospodarczej jest tworem sztucznym, obejmującym typowe zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej oraz dopuszczenia do wykonywania zawodu. Można zatem „wylimitować” ten rodzaj reglamentacji poprzez odpowiednie przemianowanie istniejących licencji na zezwolenia i dopuszczenia do wykonywania zawodu. Warto również przy tej okazji rozważyć uporządkowanie nazewnictwa różnych dopuszczeń do wykonywania zawodu poprzez upowszechnienie jednolitej nazwy licencja. W takim przypadku można by m.in. pożegnać się z historycznym „prawem jazdy” na rzecz trafniejszej licencji kierowcy. Wprowadzenie ładu nomenklaturowego jest na pewno działaniem pożądanym, ale ze względu na koszty musiałyby być rozłożone w czasie.

Duża ilość koncesji i zezwoleń oraz związane z nimi czasochłonne procedury administracyjne wywołują w określonych warunkach instytucjonalnych skutki uboczne w postaci przerostu biurokracji i korupcji. Nadmierna reglamentacja i wysoki fiskalizm paraliżują gospodarkę. Aby wyjść z tego paraliżu – niezależnie od obniżenia i uproszczenia podatków – należy przeprowadzić radykalną dereglamentację i debiurokratyzację gospodarki. Częścią tego procesu jest likwidacja części koncesji i zezwoleń, a także zastąpienie części z nich zgłoszeniami<sup>75</sup>. Zadanie to nie powinno mieć charakteru jednorazowej akcji. Powinno zostać wpisane jako rozwiązanie systemowe do polskiego prawa w ramach implementacji reformy regulacji, zgodnie z zaleceniem Rady OECD z dnia 9 marca 1995 r. w sprawie jakości regulacji. Postulujemy, aby ustanowić obligatoryjne okresowe przeglądy regulacji. W ich ramach powinno się:

- oceniać funkcjonowanie i istotność wszystkich istniejących rodzajów reglamentacji,
- wytypować poszczególne rodzaje reglamentacji do utrzymania lub do likwidacji, ze względu na wyczerpanie się ich znaczenia lub skuteczności, lub ze względu na patologię mającą miejsce przy ich stanowieniu,
- wymagać przeprowadzenia poszerzonej oceny skutków regulacji (OSR) i związanych z tym

<sup>75</sup> Jak wspomniano wcześniej, zgłoszenie to zawiadomienie odpowiedniego organu kontrolnego lub inspekcyjnego o rozpoczęciu działalności gospodarczej; jest to najłagodniejsza forma reglamentacji, a właściwie jedynie kontrolowania działalności gospodarczej przez odpowiednie organy kontrolne i inspekcyjne.

konsultacji społecznych w przypadku każdego rodzaju reglamentacji przeznaczonej do utrzymania,

- spośród wszystkich utrzymanych rodzajów reglamentacji wytypować te, które powinny zostać uproszczone tzn. koncesje, które zostaną przekształcone w zezwolenia oraz koncesje i zezwolenia, które zostaną przekształcone w zgłoszenia,
- zweryfikować każdą procedurę administracyjną w celu jej skrócenia, uproszczenia i potanienia; należy zweryfikować każdy etap postępowania (każdy element algorytmu), prowadzący do uzyskania niezbędnych uzgodnień, opinii, a następnie koncesji lub zezwolenia,
- zweryfikować przepisy dotyczące zgłoszeń pod kątem wykluczenia patologii, polegającej na prawie organu administracji do wniesienia sprzeciwu do złożonego zgłoszenia, a także na stosowaniu tzw. procedury „przyjmowania zgłoszenia”,
- w ramach przeglądu należy uzasadnić niezbędność oraz formę każdego załącznika do wniosku o koncesję, zezwolenie lub do zgłoszenia; należy wytypować załączniki do likwidacji lub do zamiany na oświadczenia wnioskodawcy.

W naszej opinii tego typu obligatoryjne przeglądy powinien zarządzać Prezes Rady Ministrów. Pierwsze dwa przeglądy powinny być zarządzane na początku i w połowie kadencji parlamentu. W takim przypadku Rada Ministrów powinna dwukrotnie – w połowie i na koniec kadencji – przyjąć i opublikować sprawozdanie z realizacji przeglądu regulacji. Z czasem byłoby możliwe przeprowadzanie przeglądów raz na 4 lata<sup>76</sup>. Opisany wyżej obowiązek przeprowadzania przeglądów regulacji i sporządzania ocen skutków regulacji (OSR), powinien być również nałożony na jednostki samorządu terytorialnego.

Przedstawione tutaj wyniki badań dokumentują stan prawny i jego zmienność w zakresie reglamentacji. Jednoznacznie identyfikują obszary, w których wymagane jest przyzwolenie administracji do prowadzenia działalności gospodarczej. W badanym okresie zaobserwowano stałe rozszerzanie się reglamentacji na nowe dziedziny gospodarki. Otrzymane wyniki badań wskazują, że obecnie w gospodarce polskiej, w porównaniu z pierwszymi latami transformacji, utrzymuje się wysoki poziom reglamentacji. Ze względu na stosowaną w badaniu nową (unikalną) metodologię nie dysponujemy porównywalnymi do naszych pomiarów wynikami badań reglamentacji z innych krajów, pozwalającymi na dokładne ich odniesienie. Nasze stwierdzenie wspierają jednak oceny, jakie uzyskuje Polska w analizach porównawczych opracowywanych przez wspomniane wyżej zespoły badawcze. Analizując wyniki badań ankietowych opinii publicznej trzeba jednak mieć na uwadze ograniczenia metodologiczne wspomnianych powyżej rezultatów badań.

Uzyskana ewidencja stanowi dobry punkt wyjścia do dalszych badań nad określeniem kosztów społecznych i ekonomicznych reglamentacji (tak dla przedsiębiorców jak i dla rynków), jak również do analizy procedur administracyjnych ustanowionych tymi regulacjami. Kontynuowane będzie badanie mające na celu dalszą ocenę stanu reglamentacji gospodarki na koniec kolejnych kadencji parlamentu. Wskazaniem jest, aby w oparciu o przedstawioną w artykule metodologię poddane zostały analizie również legislacje innych krajów, co pozwoli na przeprowadzenie dokładnych porównań międzynarodowych i dalszą weryfikację tezy o przeregulowaniu gospodarki.

<sup>76</sup> Tak jak to ma miejsce np. w USA; por. P. Rymaszewski, 2004,

## 6 Bibliografia

1. A. Alesina, S. Ardagna, G. Nicoletti, F. Schiantarelli: *Regulation and Investment*. NBER Working Paper nr 9560/2003, Cambridge.
2. L. Balcerowicz: *Wolność i rozwój*. Kraków 1998, Znak.
3. C. Banasiński: *Koncesjonowanie jako forma reglamentacji działalności gospodarczej*. W: *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno prawne*. W. Wierzbowski (red.), Warszawa 1996; s. 119.
4. Bank Światowy: *Doing business 2004. Regulacje i ich znaczenie*. Warszawa 2004, Fundacja lux et Lex.
5. J. Beksiak (red.): *Państwo w gospodarce polskiej w latach 90-tych XX wieku*. Warszawa 2001, PWN.
6. S. Biernat, A. Wasilewski: *Wolność gospodarcza w Europie*. Kraków 2000, Zakamycze.
7. Z. Brodecki Z. (red): *Wolność gospodarcza*. LexisNexis, 2003.
8. H. De Soto, , *Inny szlak: Rewolucja w Trzecim Świecie*. Tłum. S. Makowiecki, M. Wiśniewski. Polskie Towarzystwo Współpracy z Klubem Rzymskim, Warszawa 1991.
9. S. Djankov (red.): *Doing Business 2004*. Warszawa 2004, World Bank i Fundacja lux et Lex.
10. W. Góralczyk jr: *Podstawy prawa*. Warszawa 2004, Wyd. WSPiZ.
11. J. Gwartney, R. Lawson: *Economic Freedom of the World Annual Report*. The Fraser Institute, Vancouver 1997.
12. C. Kosikowski: *Zasady reglamentacji działalności gospodarczej w nowym projekcie ustawy – Prawo działalności gospodarczej*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 5/1999, s. 8-12.
13. C. Kosikowski, K. Sobczak: *Wolność gospodarcza w prawie europejskim*. Warszawa 2002, Wydawnictwo SGH.
14. C. Kosikowski: *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*. Warszawa 2002, LexisNexis.
15. J. Krzyżewski: *Reglamentacja i wolność umów na rynku finansowym w Polsce*. W: W. Szpringer (red.): *Regulacja sektora bankowego*, Materiały i Prace SGH, LXXV, Warszawa 1997.
16. W. Kuczyński: *Bez realnego podkładu. Dlaczego Polska tak bardzo spadła w rankingu konkurencyjności*. „Rzeczpospolita”, 21.10.2004.
17. H. Landreth, D.C. Colander: *Historia myśli ekonomicznej*. Warszawa 1998, WN PWE.
18. L. Ligęza: *Reglamentacja wolności gospodarczej w Polsce w okresie 1.1.1989–31.12.1998*. Materiał niepublikowany, 1999.
19. M. Lutter, J. Semler (red.): *Podstawy gospodarki wolnorynkowej*. Warszawa 1997, Wyd. C.H. Beck.
20. P. Murrell (red.): *Assessing the Value of Law in Transition Economies*. UoM Press, Ann Arbor 2001.
21. G. Nicoletti, S. Scarpetta, O. Boylaud: *Summary Indicators of Product Market Regulation with an Extension to Employment Protection Legislation*. Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD), Working Paper nr 226/2000.
22. A. Ogus: *Regulation – Legal Form and Economic Theory*. Oxford 1994, Clarendon Press, s. 1.
23. I. Paterson, M. Fink, A. Oqu: *Economic impact of regulation in the field of liberal professions in different Member States*. Research Report for the European Commission, DG Competition; IfHS, Vienna 2003.
24. K. Pistor, M. Raiser, S. Gelfer: *Law and Finance in Transition Economics*. EBRD Working Paper nr 49/2000.
25. W. Roszkowski: *Najnowsza historia Polski 1980-2002*. Warszawa 2003, Wyd. Świat Książki.
26. S. Scarpetta, G. Nicoletti: *Regulation, productivity and growth: OECD evidence, Economic Policy*. April 2003, s. 9-72.
27. K. Sobczak: *Działalność gospodarcza – uregulowania prawne*. Wyd. II (stan prawny 2003-10-01), Wydawnictwa Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2004.
28. K. Sobczak: *Wolność gospodarcza w kręgu problemów konstytucyjnych*. „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” nr 3/1996.
29. W. Szpringer (red.): *Regulacja sektora bankowego*, Materiały i Prace SGH, LXXV, Warszawa 1997.

30. M. Szydło: *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” nr 1/2004, s. 46-56.
31. L. Tannehill, M. Tannehill: *Rynek i wolność*. Tłum. W. Falkowski, Warszawa 2004, Fijor Publishing.
32. A. Walaszek-Pyziol: *Swoboda działalności gospodarczej*. Kraków 1994.
33. I. Talencik: *Dziennik Ustaw cztery razy dziennie*. „Rzeczpospolita”, 27.12.2003.
34. M. Waligórski: *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej*. Poznań 1998, Ars Boni.
35. J. Wilkin, M. Iwanek: *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*. Warszawa 1997, Wyd. Uniwersytetu Warszawskiego.
36. M. Wołoszyk: *Swoboda przedsiębiorczości i świadczenia usług*. W: Brodecki, 2003.
37. M. Wyrzykowski: *Pojęcie interesu publicznego w prawie administracyjnym*. UW, Warszawa 1986.

---

7  
Aneks

---

Tabela 1. Reglamentacja gospodarki polskiej w latach 1989–06.2003  
A. Koncesje na prowadzenie działalności gospodarczej. Synteza

Lp.	Obszar reglamentacji	Liczba rodzajów koncesji						
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.		
	A. Koncesje							
1.	Poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin. Wydobywanie kopalin. Magazynowanie substancji w górotworze. Składowanie odpadów w wyrobiskach górniczych. Wydobywanie surowców z odpadów pogórnictwowych. Wytwarzanie, przesył i dystrybucja, obrót energią elektryczną. Wytwarzanie, przesył i dystrybucja, obrót energią cieplną. Wytwarzanie, magazynowanie, przesył i dystrybucja, obrót i handel detaliczny paliwami ciekłymi. Wytwarzanie, magazynowanie, przesył i dystrybucja, obrót paliwami gazowymi.	1 1 1 1 1 3 3 4 4 1 Monopol (1)	1 1 1 1 1 3 3 4 4 1 1	1 1 1 1 1 3 3 4 4 1 1	1 1 1 1 0 3 3 4 4 0 2	1 1 1 1 0 3 3 4 4 0 2	1 1 1 1 0 3 3 4 4 0 2	
2.	Przetwórstwo, obrót metalami i kamieniami szlachetnymi. Przetwórstwo, obrót metalami nieżelaznymi.	1 1	1 1	1 1	0 0	0 0	0 0	
3.	Wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi. Wytwarzanie i obrót bronią. Wytwarzanie i obrót amunicją.	2 2 2	2 2 2	2 2 2	2 2 2	2 2 2	2 2 2	
4.	Wytwarzanie i obrót wyrobami o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym. Obrót technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym.	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	0 0	
5.	Wytwarzanie i obrót środkami farmaceutycznymi, wyrobami medycznymi. Wytwarzanie i obrót środkami farmaceutycznymi, wyrobami medycznymi stosowanymi u zwierząt. Skład celny i konsygnacyjny środków farmaceutycznych, wyrobów medycznych.	2 2 0	4 4 4	4 4 4	2 2 2	2 2 2	2 2 2	
6.	Przewodzenie apteki.	1	1	1	1	1	1	
7.	Wyrób, rozlew, oczyszczanie, skazanie, odwadnianie i wydzielanie spirytusu. Wyrób i rozlew wódek. Wyrób i rozlew wyrobów winiarskich.	4 1 0	6 2 0	6 2 0	4 2 2	4 2 2	4 2 2	
8.	Wytwarzanie wyrobów tytoniowych.	1	1	1	1	1	1	
9.	Transport morski. Zarządzanie portami morskimi.	1 0	1 0	1 0	0 0	0 0	0 0	
10.	Transport lotniczy. Zarządzanie lotniskami.	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	
11.	Zarządzanie liniami kolejowymi. Wykonywanie przewozów kolejowych.	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	
12.	Budowa i eksploatacja autostrad.	0	2	2	2	2	2	
13.	Produkcja tablic rejestracyjnych pojazdów.	0	0	0	1	1	1	
14.	Obrót dobrami kultury.	1	1	1	0	0	0	



Lp.	Obszar regulacji	Liczba rodzajów koncesji				
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.
	<b>A. Koncesje</b>					
15.	Przeniesienie dźwięku lub dźwięku i obrazu na taśmy, kasety, płyty, widokasety i wideopłyty.	0	2	2	0	
16.	Bezprzewodowe rozpraszanie programów radiowych i telewizyjnych.	Monopol (1)	Uprzyw. +1	Uprzyw. +1	Uprzyw. +1	Uprzyw. +1
17.	Organizowanie imprez turystycznych.	0	0	1	1	1
17.	Posrednictwo w świadczeniu usług turystycznych.	0	0	1	1	1
18.	Profesjonalne współzawodnictwo sportowe.	0	0	1	1	1
19.	Ochrona osób i mienia. Usługi detektywistyczne. Usługi paszportowe.	1 1 1	1 1 1	1+2 licencje 1 1	1+2 licencje 1 1	1+2 licencje 1 zezw. +1 lic. 1 zezw. +1 lic. 0
20.	Usługi pocztowe o charakterze powszechnym (Poczta Polska). Usługi kurierskie	Monopol (1) 0 0	Monopol (1) 0 1	Uprzyw. 1 1	Uprzyw. 1 zezwolenie 1 zezwolenie	Uprzyw. 1 zezwolenie 0
21.	Usługi telekomunikacyjne (telefonia).	Uprzyw. TP, 1 zezwolenie	Uprzyw. TP, 1 zezwolenie	Uprzyw. TP, 1+1 zezw.	1 zezwolenie	1 zezwolenie
22.	Konfekcjonowanie i obrót środkami ochrony roślin.	1	1	1	1	1 zezwolenie
23.	Obrót zwierzęcą żywą. Obrót tuszami zwierzętami i ich częściami. Sprzedaż usług turystycznych obejmujących polowania w kraju i za granicą.	Monopol (1) Monopol (1) Monopol (1)	Monopol (1) Monopol (1) Monopol (1)	1 1 1	1 zezwolenie 1 zezwolenie 1 zezwolenie	1 zezwolenie 1 zezwolenie 1 zezwolenie
24.	Obrót z zagranicą towarami i usługami określonymi przez Ministra Gospodarki.	1	1	1	1	1 zezwolenie
25.	Międzynarodowy transport drogowy rzeczy. Międzynarodowy transport drogowy osób.	Uprzyw. Uprzyw.	1+1 zezw. 1+1 zezw.	1+1 zezw. 1+1 zezw.	1 lic. +1 zezw. 1 lic. +1 zezw.	1 lic. +1 zezw. 1 lic. +1 zezw.
26.	Prowadzenie agencji celnej.	1 zezwolenie	1 zezwolenie	1	0	
<b>Razem: liczba rodzajów koncesji w badanych obszarach</b>		<b>53</b>	<b>72</b>	<b>82</b>	<b>35</b>	<b>33</b>
<b>liczba obszarów koncesjonowania</b>		<b>18</b>	<b>21</b>	<b>26</b>	<b>8</b>	<b>7</b>

Tabela 2. Reglamentacja gospodarki polskiej w latach 1989–06.2003  
B1. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Synteza

Lp.	Obszar reglamentacji	Liczba rodzajów zezwoleń						
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.		
	<b>B1. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej</b>							
1.	Wyrzucanie i obrót środkami farmaceutycznymi, wyrobami medycznymi. Wyrzucanie i obrót środkami farmaceutycznymi, wyrobami medycznymi u zwierząt. Skład celny i konsygnacyjny środków farmaceutycznych, wyrobów medycznych.	2 koncesje 2 koncesje 0	4 koncesje 4 koncesje 4 koncesje	4 koncesje 4 koncesje 4 koncesje	2 2 2	2 2 2	2 2 2	
2.	Prowadzenie apteki. Prowadzenie zakładu opieki zdrowotnej.	1 koncesja Monopol 0	1 koncesja	1 koncesja	1 1 1	1 1 1	1 1 1	1 1 1
3.	Wykonywanie indywidualnej praktyki lekarskiej. Wykonywanie indywidualnej specjalistycznej praktyki lekarskiej. Wykonywanie grupowej praktyki lekarskiej.	0 0 0	0 0 0	0 0 0	1 1 1	1 1 1	1 1 1	1 1 1
4.	Wykonywanie prywatnej praktyki psychologicznej.	0	0	0	1	1	1	1
5.	Prowadzenie szkolenia poddyplomowego lekarzy i stomatologów.	0	0	1	1	1	1	1
6.	Prowadzenie szkolenia poddyplomowego pielęgniarzek i położnych.	0	0	1	1	1	1	1
7.	Wykonywanie usług mogących stwarzać zagrożenie lub, które służą ratowaniu życia, zdrowia i środowiska.	1	1	1	1	1	1	1
8.	Produkcja nowej żywności, środków spożywczych, używek i dodatków. Przygotowywanie posiłków dietetycznych.	6 1	6 1	6 1	6 0	6 0	5 0	
9.	Wyrób, rozlew, oczyszczanie, skazanie, odwadnianie i wydzielanie spirytusu. Wyrób i rozlew wódek. Wyrób i rozlew wyrobów winiarskich.	4 koncesje 1 koncesja 0	6 koncesji 2 koncesje 0	6 koncesji 2 koncesje 2 koncesje	4 2 2	4 2 2	4 2 2	
10.	Obrót hurtowy napojami alkoholowymi.	Monopol	1	3	3	3	3	
11.	Sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych.	3	3	3	3	3	3	
12.	Wstępne przetwarzanie surowca tytoniowego. Wytwarzanie wyrobów tytoniowych.	0 1 koncesja	0 1 koncesja	0 1 koncesja	1 1	1 1	1 1	
13.	Usługowe prowadzenie ksiąg rachunkowych.	0	0	1	1	1	1	
14.	Usługi pocztowe o charakterze powszechnym (Poczta Polska). Działalność pocztowa. Usługi karterские.	Monopol 0 0	Monopol 0 1 koncesja	Uprzyw. 1 koncesja 1 koncesja	Uprzyw. 1 koncesja 1 koncesja	Uprzyw. 1 koncesja 1 koncesja	Uprzyw. 1 koncesja 1 koncesja	Uprzyw. 1 koncesja 1 koncesja
15.	Usługi detektywistyczne.	1 koncesja	1 koncesja	1 koncesja	1+1 licencja	1+1 licencja	1+1 licencja	
16.	Prowadzenie biura pośrednictwa pracy (w kraju lub za granicą). Prowadzenie agencji doradztwa personalnego. Prowadzenie agencji pracy tymczasowej.	1 0 0	1 0 0	2 0 0	2 0 0	2 0 0	1 1 1	
17.	Produkcja tablic rejestracyjnych pojazdów.	0	0	1 koncesja	1	1	1	
18.	Prowadzenie ośrodka szkolenia kierowców.	0	0	1	1	1	1	
19.	Prowadzenie stacji kontroli pojazdów.	1	1	1	1	1	1	
20.	Wykonywanie specjalistycznych badań technicznych pojazdów.	0	0	0	1	1	1	
21.	Wykonywanie badań psychologicznych kierowców.	1	1	1	1	1	1	

Lp.	Obszar reglamentacji	Liczba rodzajów zezwoleń					
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.	
22.	B1. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej Prowadzenie kursów dokształcających dla kierowców przewożących towary niebezpieczne. Zarządzanie lotniskami. Obsługa naziemna statków powietrznych, ładunków, pasażerów i ich bagażu. Wykonywanie badań lotniczo-lekarskich. Szkolenie personelu lotniczego. Specjalna rzeźba do przewozu lotniczego. Projektowanie, produkcja i obsługa techniczna statków powietrznych i innego sprzętu lotniczego. Transport lotniczy (certyfikat, upoważnienie, wyznaczenie). Wykonywanie fotograficznych i teledetekcyjnych zdjęć lotniczych. Reprodukcja, rozpowszechnianie, rozprowadzanie map, materiałów fotograficznych i teledetekcyjnych.	0	0	0	1	0	1
23.	Wykonywanie fotograficznych i teledetekcyjnych zdjęć lotniczych. Reprodukcja, rozpowszechnianie, rozprowadzanie map, materiałów fotograficznych i teledetekcyjnych.	1	1	1	1	1	
24.	Wykonywanie fotograficznych i teledetekcyjnych zdjęć lotniczych. Reprodukcja, rozpowszechnianie, rozprowadzanie map, materiałów fotograficznych i teledetekcyjnych.	0	0	0	0	0	
25.	Produkcja, opracowywanie, dystrybucja, rozpowszechnianie filmów.	0	0	0	0	0	
26.	Działalność artystyczna, rozrywkowa i sportowa.	0	0	0	0	0	
27.	Profesjonalne współzawodnictwo sportowe.	0	0	0	0	0	
28.	Organizowanie wyścigów konnych. Kierowanie stajnią wyscigową.	0	0	0	0	0	
29.	Prowadzenie związku sportowego.	0	0	0	0	0	
30.	Organizowanie imprez turystycznych. Pośrednictwo w świadczeniu usług turystycznych. Hodowla zwierząt łownych. Hodowla chartów	0	0	0	0	0	
31.	Obrót zwierzęcą żywą. Obrót tuszami zwierzęcymi i ich częściami. Sprzedaż usług turystycznych obejmujących polowania w kraju i za granicą.	1	1	1	1	1	
32.	Skup, przetwórstwo, składowanie, transport środków spożywczych pochodzenia zwierzęcego. Inna działalność realizująca wymogi ustawy o zwalczaniu chorób zakaźnych zwierząt (9 szt.).	0	0	0	0	0	
33.	Wytwarzanie wybranych środków żywienia zwierząt. Obrót wybranymi środkami żywienia zwierząt.	0	0	0	0	0	
34.	Rybołówstwo morskie. Działalność hodowlana. Polów i skup organizmów morskich dla celów naukowo-badawczych albo szkoleniowych.	1	1	1	1	1	
35.	Rybacko-śródlądowe. Działalność hodowlana.	1	1	1	1	1	
36.	Wytwarzanie materiału szklarskiego drzew owocowych, krzewów jagodowych i bylin. Wytwarzanie grzybni grzybów uprawnych. Obrót materiałem siewnym.	1	1	1	1	1	
37.	Obrót leśnym materiałem rozmnożeniowym.	0	0	0	0	0	
38.	Konfekcjonowanie i obrót środkami ochrony roślin.	1	1	1	1	1	
39.	Prowadzenie przedsiębiorstwa składowego.	0	0	0	0	0	
40.	Wytwarzanie odpadów. Odzysk lub unieszkodliwianie odpadów. Zbieranie lub transport odpadów.	0	0	0	0	0	

Lp.	Obszar reglamentacji	Liczba rodzajów zezwoleń					
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.	
	<b>B1. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej</b>						
41.	Zbieranie i transport odpadów komunalnych. Odzysk lub unieszkodliwianie odpadów komunalnych. Opróżnianie zbiorników bezodpływowych i transport nieczystości ciekłych. Ochrona przed bezdomnymi zwierzętami. Prowadzenie schronisk dla bezdomnych zwierząt.	0 0 0 0	0 0 0 0	1 1 0 1	1 1 1 1	1 1 1 1	
42.	Działalność związana z wprowadzeniem do powietrza gazów lub pyłów. Działalność związana z emitowaniem hałasu. Działalność związana z emitowaniem pól elektromagnetycznych.	1 1 0	1 1 0	1 1 0	1 1 1	1 1 1	
43.	Zbiorowe zaopatrzenie w wodę lub odprowadzanie ścieków.	0	0	0	1	1	
44.	Projektowanie prac geologicznych.	1	1	1	1	1	
45.	Eksploatacja złóż torfowych.	1	1	1	1	1	
46.	Wyłączenie gruntów z produkcji rolnej lub leśnej.	1	1	1	1	1	
47.	Zabudowa i zagospodarowanie terenu.	1	1	1	1	1	
48.	Pozwolenie na budowę. Pozwolenie na użytkowanie obiektu budowlanego. Pozwolenie na zmianę sposobu użytkowania obiektu budowlanego.	1 1 1	1 1 1	1 1 1	1 1 1	1 1 1	
49.	Wykonywanie robót budowlanych w obiektach zabrytkowych. Wykonywanie prac wykopaliskowych.	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	
50.	Pozwolenia wodnoprawne.	21	22	22	19	19	
51.	Międzynarodowy transport drogowy rzeczy. Międzynarodowy transport drogowy osób. Krajowy transport drogowy rzeczy. Krajowy transport drogowy osób. Przewóz osób taksówką.	Uprzyw. Uprzyw. Uprzyw. Uprzyw. Uprzyw.	koncesja+1 koncesja+1 0 0 0	koncesja+1 koncesja+1 0 1 1	1 licencja+1 1 licencja+1 1 licencja 1 licencja+1 1 licencja	1 licencja+1 1 licencja+1 1 licencja 1 licencja+1 1 licencja	
52.	Przekazywanie towarów pomiędzy urzędami celnymi. Warunkowy przywóz, wywóz towarów (dotyczy towarów nie objętych ograniczeniami). Przywóz, wywóz towarów (dotyczy towarów nie objętych ograniczeniami). Prowadzenie składu celnego. Stosowanie procedur uproszczonych. Skład celny, uszlachetnianie czynne, przetwarzanie pod kontrolą, odprawa czasowa, uszlachetnianie bierne.	1 2 2 1 0 1	0 0 2 1 0 5	0 0 0 1 1 5	0 0 0 1 1 5	0 0 0 1 1 5	
53.	Obrót z zagranicą towarami i usługami określonymi przez Ministra Gospodarki.	1 koncesja	1 koncesja	1 koncesja	1	1	
54.	Prowadzenie agencji celnej.	1	1	1	0		
55.	Działalność ubezpieczeniowa krajowych i zagranicznych zakładów ubezpieczeń. Łączenie się zakładów ubezpieczeń.	2 0	2 1	2 1	2 1	2 1	
56.	Obrót dewizami. Działalność kantorowa.	8 1	7 1	9 1	11 1	15 1	
57.	Działalność banków krajowych i zagranicznych. Utworzenie banku za granicą. Nabywanie przedsiębiorstwa bankowego. Wykonywanie czynności obrotu dewizowego przez banki. Prowadzenie pozabankowej kasy walutowej.	2 0 0 1 1	2 0 0 1 1	2 1 0 1 1	2 1 0 1 1	2 1 1 1 1	

Lp.	Obszar regulacji	Liczba rodzajów zezwoleń					
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.	
	<b>B1. Zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej</b>						
	Prowadzenie domu maklerskiego.	0	1	1	1	1	
	Prowadzenie giełdy.	0	1	1	1	1	
58.	Prowadzenie towarzystwa funduszy inwestycyjnych (powierniczych).	0	0	1	1	1	
	Prowadzenie rynku pozagiełdowego.	0	0	1	1	1	
59.	Prowadzenie systemów płatności.	0	0	0	1	1	
	Prowadzenie systemów rozrachunku papierów wartościowych.	0	0	0	1	1	
60.	Prowadzenie giełdy towarowej.	0	0	0	1	1	
	Prowadzenie towarowego domu maklerskiego.	0	0	0	1	1	
61.	Prowadzenie towarzystwa emerytalnego.	0	0	1	1	1	
	Prowadzenie funduszu emerytalnego.	0	0	1	1	1	
62.	Działalność gospodarcza w specjalnej strefie ekonomicznej.	0	0	1	1	1	
63.	Prowadzenie gier liczbowych, loterii pieniężnych.	Monopol	Monopol	Monopol	Monopol	Monopol	
	Prowadzenie loterii fantowych i innych gier losowych.	1	1	1	1	1	
64.	Projektowanie, wywarzanie, naprawianie, modernizowanie urządzeń objętych dozorem technicznym.	4	4	4	4	4	
	Badanie wyrobów dla oceny zgodności (laboratorium).	0	1	1	2	2	
	Sprawdzanie wyrobów lub procesów ich wytwarzania dla oceny zgodności (jednostka kontrolująca).	0	0	0	2	2	
65.	Certyfikacja wyrobów lub procesów ich wytwarzania oraz usług dla oceny zgodności (jednostka certyfikująca).	0	1	1	2	2	
66.	Uwierzytelnianie przyrządów pomiarowych (akredytowane laboratorium pomiarowe).	1	1	1	1	1	
	Ponowna legalizacja przyrządów pomiarowych.	0	0	0	1	1	
	Naprawianie lub instalacja przyrządów pomiarowych.	0	0	0	1	1	
67.	Prowadzenie badań genetycznie zmodyfikowanych (laboratorium referencyjne).	0	0	0	1	1	
68.	Uprawa maku i konopi.	2	2	2	2	2	
69.	Produkcja i obrót hurtowy środkami odurzającymi i psychotropowymi.	2	2	2	2	2	
70.	Produkcja, obrót truciznami i substancjami niebezpiecznymi.	3	3	3	2	2	
71.	Działalność z wykorzystaniem materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.	1	1	1	1	1	
	Przemieszczanie materiałów wybuchowych przeznaczonych do użytku cywilnego.	0	0	0	0	1	
72.	Ochrona kolei.	Monopol	Monopol	1	1	1	
73.	Działalność gospodarcza związana z wykorzystaniem energii atomowej.	12	12	12	15	15	
<b>Zezwolenia wprowadzone w nowych obszarach regulacji w kadencji 2001 - 2005</b>							
74.	Udostępnianie informacji gospodarczych.	0	0	0	0	1	
75.	Przechowywanie dokumentacji osobowej i placowej.	0	0	0	0	1	
76.	Prowadzenie instytucji pieniądza elektronicznego.	0	0	0	0	1	
<b>Razem: liczba rodzajów zezwoleń w badanych obszarach</b>		<b>116</b>	<b>124</b>	<b>146</b>	<b>208</b>	<b>222</b>	
<b>liczba obszarów regulacji</b>		<b>36</b>	<b>41</b>	<b>48</b>	<b>69</b>	<b>72</b>	

Tabela 3. Reglamentacja gospodarki polskiej w latach 1989–06.2003  
B2. Dopuszczenia produktów, wyrobów i usług do obrotu. Synteza

Lp.	Obszar reglamentacji	Liczba rodzajów dopuszczeń					
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.	
	<b>B2. Dopuszczenia produktów, wyrobów i usług do obrotu</b>						
1.	Dopuszczenie do obrotu środków farmaceutycznych, wyrobów medycznych.	2	2	2	2	2	
2.	Dopuszczenie do obrotu wyrobów z metali szlachetnych, półfabrykatów z metali szlachetnych do celów dentystycznych.	2	2	2	2	2	
3.	Ograniczenie obrotu kosmetykami. Nieujawnianie niektórych składników kosmetyków.	1 0	1 0	1 0	1 1	1 1	
4.	Dopuszczenie do obrotu nowej żywności, środków spożywczych, używek i dodatków. Ograniczenie obrotu środkami spożywczymi i używkami w handlu obwoźnym. Ograniczenie importu środków spożywczych, używek, dodatków i substancji.	6 1 5	6 1 5	6 1 5	6 1 5	5 1 4	
5.	Dopuszczenie nowych substancji do wytwarzania materiałów i wyrobów przeznaczonych do kontaktu z żywnością.	0	0	0	1	1	
	Ograniczenie importu materiałów i wyrobów zawierających nowe substancje.	0	0	0	1	1	
6.	Dopuszczenie do obrotu bydła, owiec, kóz, świń i koni oraz drobiu. Dopuszczenie do obrotu mięsa zwierząt rzeźnych. Ograniczenia obrotu z zagranicą zwierząt, mięsa, towarów związanych z produkcją zwierzęcą.	1 2 1	1 2 1	1 2 1	1 2 1	1 2 2	
7.	Ograniczenie obrotu towarami rolno-spożywczymi. Ograniczenie obrotu z zagranicą towarami rolno-spożywczymi.	1 0	1 0	1 1	1 1	1 1	
8.	Ograniczenie obrotu z zagranicą roślinami, produktami roślinnymi.	5	5	5	5	5	
9.	Dopuszczenie do obrotu wybranych środków żywienia zwierząt	0	0	0	1	1	
10.	Dopuszczenie do obrotu chmielu lub produktów chmielowych.	0	0	0	2	2	
11.	Dopuszczenie do obrotu środków ochrony roślin.	1	1	1	1	1	
12.	Dopuszczenie do obrotu materiału siewnego. Ograniczenie przywozu materiału siewnego.	2 0	2 0	2 1	2 1	2 1	
13.	Dopuszczenie do obrotu leśnego materiału rozmnożeniowego. Dopuszczenie do obrotu jednostkami nasennymi nie przeznaczonymi dla celów leśnych. Ograniczenie przywozu leśnego materiału rozmnożeniowego.	0 0 0	0 0 0	0 0 0	1 1 1	1 1 1	
14.	Dopuszczenie do obrotu nawozów.	0	0	0	1	1	
15.	Dopuszczenie do obrotu produktów zawierających organizmy zmodyfikowane genetycznie.	0	0	1	1	1	
16.	Dopuszczenie do obrotu wyrobów mogących stwarzać zagrożenie lab, które służą ratowaniu życia, zdrowia i środowiska.	2	2	2	3	3	
17.	Dopuszczenie do obrotu urządzeń, kabli i przewodów telekomunikacyjnych (homologacja).	1	1	1	2	2	
18.	Dopuszczenie do obrotu pojazdów samochodowych, ciągników rolniczych, przyczep, tramwajów, motorowerów, przedmiotów ich wyposażenia lub części (homologacja).	4	4	7	7	7	
19.	Dopuszczenie do obrotu przyrządów pomiarowych. Ograniczenie importu przyrządów pomiarowych.	1 1	1 0	1 0	1 0	1 0	
20.	Dopuszczenie do obrotu urządzeń objętych dozorem technicznym.	1	1	1	1	1	

Lp.	Obszar regulacji	Liczba rodzajów dopuszczeń				
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.
	<b>B2. Dopuszczenia produktów, wyrobów i usług do obrotu</b>					
21.	Dopuszczenie do obrotu papierów wartościowych.	0	1	1	1	1
	Ograniczenie obrotu towarami objętymi koncesjami na obrót z zagranicą (pozwolenie).	1	1	1	0	0
	Ograniczenie obrotu usługami z zagranicą (limit usług, rejestracja usług, zakaz).	0	0	0	3	3
22.	Ograniczenie obrotu towarami z zagranicą (pozwolenie, kontyngent, plafon, automatyczna rejestracja, dopłata do wywozu, opłata wywozowa, zakaz).	2	3	3	5	5
23.	Ograniczenie obrotu z zagranicą towarami, technologiami i usługami o znaczeniu strategicznym dla bezpieczeństwa państwa, a także dla utrzymania międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa.	3	3	3	3	3
	Wwóz odpadów niebezpiecznych.	Zakaz	Zakaz	Zakaz	1	1
	Wywóz odpadów niebezpiecznych.	0	1	1	1	1
	Tranzyt odpadów niebezpiecznych.	0	1	1	1	1
24.	Wwóz innych odpadów.	Zakaz	1	1	1	1
25.	Dopuszczenie do obrotu środków odurzających i psychotropowych.	1	1	1	1	1
	Ograniczenie obrotu z zagranicą środkami odurzającymi i psychotropowymi, słomą mاکową.	2	2	2	2	2
26.	Dopuszczenie do stosowania trucizn i substancji niebezpiecznych.	1	1	1	1	1
	Ograniczenie obrotu z zagranicą truciznami i substancjami niebezpiecznymi.	1	1	1	1	1
27.	Ograniczenie obrotu z zagranicą substancjami zubożającymi warstwę ozonową.	0	0	1	1	1
28.	Dopuszczenie do obrotu materiałów jądrowych, urządzeń zawierających źródła promieniotwórcze i wyrobów zawierających substancje promieniotwórcze.	1	1	1	3	3
<b>Dopuszczenia wprowadzone w nowych obszarach regulacji w kadencji 2001-2005</b>						
29.	Dopuszczenie do obrotu produktów biobójczych.	0	0	0	0	2
	Ograniczenie badań zmierzających do dopuszczenia do obrotu produktów biobójczych.	0	0	0	0	1
<b>Razem: liczba rodzajów dopuszczeń w badanych obszarach</b>		<b>52</b>	<b>56</b>	<b>64</b>	<b>83</b>	<b>84</b>
<b>liczba obszarów regulacji</b>		<b>19</b>	<b>21</b>	<b>23</b>	<b>28</b>	<b>29</b>

Tabela 4. Reglamentacja gospodarki polskiej w latach 1989–06.2003  
B3. Dopuszczenia urządzeń i instalacji do eksploatacji. Synteza

Lp.	Obszar reglamentacji	Liczba rodzajów dopuszczeń						
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.		
1.	B3. Dopuszczenia urządzeń i instalacji do eksploatacji Eksploatacja statków żeglugi śródlądowej.	1	1	1	1	1	1	
2.	Eksploatacja statków morskich.	1	1	1	1	1	1	
3.	Eksploatacja statków powietrznych.	1	1	1	1	1	2	
	Eksploatacja lotnisk lub lądowisk.	0	0	0	0	0	3	
	Eksploatacja lotniczych urządzeń naziemnych.	0	0	0	0	0	1	
4.	Eksploatacja pojazdów drogowych (homologacja).	3	3	6	6	6	7	
	Eksploatacja pojazdów drogowych (rejestracja).	4	4	4	4	4	4	
5.	Eksploatacja pojazdów szynowych i urządzeń przeznaczonych do prowadzenia ruchu kolejowego.	1	1	2	2	2	2	
6.	Eksploatacja autostrad.	0	0	0	1	1	1	
7.	Eksploatacja automatów i urządzeń do gier losowych.	0	1	1	1	1	1	
8.	Eksploatacja strzelnic.	0	0	0	1	1	1	
9.	Eksploatacja sieci telekomunikacyjnych (telefon).	1	1	1	1	1	1	
	Eksploatacja urządzeń radiokomunikacyjnych (radiofonia, telewizja, telefonia).	1	1	1	1	1	1	
	Eksploatacja sieci kablowych (radiofonia, telewizja).	0	1	1	1	1	1	
	Eksploatacja radioodbiorników i telewizorów innych niż odbiorniki powszechnego użytku.	1	0	0	0	0	0	
	Eksploatacja urządzeń megafonowych.	1	0	0	0	0	0	
10.	Eksploatacja urządzeń pomiarowych.	1	2	2	1	1	1	
11.	Eksploatacja urządzeń górniczych.	1	1	1	1	1	1	
12.	Eksploatacja urządzeń objętych dozorem technicznym.	1	1	1	1	1	1	
13.	Eksploatacja urządzeń i instalacji wykorzystujących substancje zubożające warstwę ozonową.	0	0	0	1	1	1	
14.	Eksploatacja urządzeń i instalacji wykorzystujących energię atomową.	6	6	6	11	11	11	
<b>Razem: liczba rodzajów dopuszczeń w badanych obszarach</b>		<b>24</b>	<b>25</b>	<b>29</b>	<b>36</b>	<b>42</b>		
<b>liczba obszarów reglamentacji</b>		<b>10</b>	<b>11</b>	<b>11</b>	<b>14</b>	<b>14</b>		



Tabela 5. Reglamentacja gospodarki w latach 1989–06.2003  
 B4. Limitowanie produkcji i obrotu

Lp.	Obszar reglamentacji	Liczba rodzajów limitów					
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.	
<b>B4. Limitowanie produkcji i obrotu</b>							
1.	Limitowanie produkcji surowca tytoniowego.	1	1	1	1	1	
2.	Limitowanie produkcji suszu paszowego.	0	0	0	1	1	
3.	Limitowanie produkcji cukru, izoglukozy i syropu insuliniowego.	0	0	2	6	6	
4.	Limitowanie produkcji skrobi.	0	0	0	1	1	
5.	Limitowanie produkcji mleka.	0	0	0	1	1	
6.	Limitowanie produkcji tetrachloru węgla.	0	0	0	1	1	
7.	Limitowanie obrotu hurtowego napojami alkoholowymi.	0	0	0	1	1	
	Limitowanie obrotu zaopatrzeniowego dla statków, pociągów i samolotów.	0	0	0	1	1	
<b>Razem: liczba rodzajów limitów w badanych obszarach</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>13</b>	<b>13</b>	
<b>liczba obszarów reglamentacji</b>		<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>7</b>	

Tabela 6. Reglamentacja gospodarki w latach 1989–06.2003  
B5. Licencje na prowadzenie działalności gospodarczej

Lp.	Obszar reglamentacji	Liczba rodzajów licencji					
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.	
	<b>B5. Licencje na prowadzenie działalności gospodarczej</b>						
1.	Międzynarodowy transport drogowy rzeczy. Międzynarodowy transport drogowy osób. Krajowy transport drogowy rzeczy. Krajowy transport drogowy osób. Przewóz osób taksówka.	Uprzyw. 1 Uprzyw. 1 Uprzyw. 0 Uprzyw. 0	1 konc.+1 zezw. 1 konc.+1 zezw. 0 0	1 konc.+1 zezw. 1 konc.+1 zezw. 0 1 zezwolenie 1 zezwolenie	1+1 zezw. 1+1 zezw. 1 1+1 zezw.	1+1 zezw. 1+1 zezw. 1 1+1 zezw.	
2.	Wykonywanie przewozów kolejowych. Udostępnianie pojazdów trakcyjnych.	1 koncesja 0	1 koncesja 0	1 koncesja 0	1 koncesja 0	1 1	
3.	Rybołówstwo morskie.	1 zezwolenie	1 zezwolenie	1	1+1 zezw.	1+1 zezw.	
4.	Detektyw.	0	0	0	1+1 zezw.	1+1 zezw.	
5.	Pracownik ochrony.	0	0	2+1 konc.	2+1 konc.	2+1 konc.	
6.	Członek personelu lotniczego.	17	17	17	17	20	
7.	Pośrednik w obrocie nieruchomościami. Zarządca nieruchomości.	0 0	0 0	1 1	1 1	1 1	
8.	Zawodnik profesjonalny. Sędzia sportowy. Jeździec (powożący). Trener. Sędzia wyścigowy.	0 0 1 1 1	0 0 1 1 1	1 1 1 1 1	1 1 1 1 1	1 1 1 1 1	
	<b>Razem: liczba rodzajów licencji w badanych obszarach</b>	<b>20</b>	<b>20</b>	<b>27</b>	<b>33</b>	<b>38</b>	
	<b>liczba obszarów reglamentacji</b>	<b>2</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>8</b>	<b>9</b>	

Tabela 7. Reglamentacja gospodarki w latach 1989–06.2003  
 B6. Dopuszczenia do wykonywania zawodu. Synteza

Lp.	Obszar reglamentacji	Liczba rodzajów dopuszczeń					
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.	
<b>B6. Dopuszczenia do wykonywania zawodu</b>							
1.	Rada prawny. Adwokat.	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	
2.	Notariusz.	1	1	1	1	1	
3.	Komornik.	0	0	1	1	1	
4.	Rzecznik patentowy.	1	1	1	1	1	
5.	Biegły rewident.	1	1	1	1	1	
6.	Doradca podatkowy.	0 0	0 0	1 (osoba fiz.) 1 (osoba pr.)	1 (osoba fiz.) 1 (osoba pr.)	1 (osoba fiz.) 1 (osoba pr.)	
7.	Lekarz medycyny. Lekarz stomatolog.	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	
8.	Pielęgniarka. Położna.	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	
9.	Lekarz weterynarii.	1	1	1	1	1	
10.	Aptekarz.	1 + 1 konc.	1 + 1 konc.	1 + 1 konc.	1 + 1 zezw.	1 + 1 zezw.	
11.	Diagnosta laboratoryjny.	0	0	0	1	1	
12.	Psycholog.	0	0	0	1 + 1 zezw.	1 + 1 zezw.	
13.	Klasyfikator grzybów, grzyboznawca.	1	2	2	2	2	
14.	Rzeczoznawca artykułów rolnych, zaprzysiężony próbobiorca.	2	2	2	1	1	
15.	Kwalifikator materiału siewnego, próbobiorca materiału siewnego.	2	2	2	2	2	
16.	Architekt. Inżynier budowlany. Urbanista.	1 1 1	1 1 1	1 1 1	1 1 1	1 1 1	
17.	Rzeczoznawca budowlany.	1	1	1	1	1	
18.	Rzeczoznawca majątkowy.	0	1	1	1	1	
19.	Geodeta (kartograf).	7	8	7	7	7	
20.	Hydrolog.	0	0	0	1	1	
21.	Geolog. Pracownik kierownictwa, pracownik dozoru nad pracami geologicznymi. Pracownik kierownictwa, pracownik dozoru ruchu zakładu górniczego.	8 4 4	8 4 4	8 4 4	8 4 4	8 4 4	
22.	Mierniczy górniczy, geolog górniczy, asystent mierniczego górniczego. Wykwalifikowany pracownik ruchu zakładu górniczego. Rzeczoznawca ds. ruchu zakładu górniczego (osoba fizyczna, osoba prawna).	6 3 5 0	6 3 5 0	6 2 19 0	6 2 19 0	7 2 22 1	

Lp.	Obszar regulacji	Liczba rodzajów dopuszczeń						
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.		
<b>B6. Dopuszczenia do wykonywania zawodu</b>								
23.	Przewodnik turystyczny. Pilot wycieczek.	1 2	1 2	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1
24.	Makler giełdy towarowej.	0	0	0	1	1	1	1
25.	Makler giełdowy. Doradca inwestycyjny.	0 0	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1
26.	Agent ubezpieczeniowy.	0	0	1	1	1	1	0
27.	Broker	0	1 (osoba fiz.) 1 (osoba pr.)	1 (osoba fiz.) 1 (osoba pr.)	1 (osoba fiz.) 1 (osoba pr.)	1 (osoba fiz.) 1 (osoba pr.)	1 (osoba fiz.) 1 (osoba pr.)	1 (osoba fiz.) 1 (osoba pr.)
28.	Akruariusz (obliczanie rezerw techniczno-ubezpieczeniowych w zakładzie ubezpieczeń).	0	0	1	1	1	1	1
29.	Uprawnienie do kierowania pojazdem silnikowym (prawo jazdy). Świadectwo kwalifikacji kierowcy zawodowego.	1 0	1 0	1 0	1 1	1 1	1 1	1 1
30.	Instruktor prawa jazdy.	1	1	1	1	1	1	1
31.	Egzaminator kandydatów na kierowców.	1	1	1	1	1	1	1
32.	Rzeczoznawca samochodowy.	0	0	0	1	1	1	1
33.	Diagnosta ds. badań technicznych pojazdów.	0	0	1	1	1	1	1
34.	Świadectwo kwalifikacji do prowadzenia ruchu kolejowego. Świadectwo kwalifikacji do prowadzenia pojazdu kolejowego.	Monopol PKP Monopol PKP	Monopol PKP Monopol PKP	1 1	1 1	1 1	1 1	1 1
35.	Doradca ds. bezpieczeństwa przewozu materiałów niebezpiecznych koleją.	0	0	0	1	1	1	1
36.	Operator urządzeń radiowych.	1	1	1	1	1	1	1
37.	Audytor systemów jakości.	0	1	1	1	1	1	1
38.	Pracownik jednostki organizacyjnej wykorzystującej energię atomową.	33	33	33	33	33	33	33
<b>Zezwolenia wprowadzone w nowych obszarach regulacji w kadencji 2001-2005</b>								
39.	Uprawnienie funkcjonariusza straży ochrony kolei do używania broni palnej	0	0	0	0	0	0	1
<b>Razem: liczba rodzajów dopuszczeń w badanych obszarach</b>		93	101	120	127	131	131	131
<b>liczba obszarów regulacji</b>		22	26	52	38	38	38	38

Tabela 8. Reglamentacja gospodarki w latach 1989–06.2003

## Synteza

## C. Zgłoszenia działalności gospodarczej

Lp.	Obszar reglamentacji	Liczba rodzajów zgłoszeń				
		1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.
<b>Działalność gospodarcza</b>						
<b>C. Zgłoszenia działalności gospodarczej</b>						
1.	Wykonywanie niektórych rodzajów działalności pocztowej					1
2.	Rozpowszechnianie programów w sieciach kablowych					1
3.	Agent ubezpieczeniowy (osoba fizyczna, osoba prawna)					1
4.	Wydawanie kart płatniczych					1
5.	Wydawanie dziennika lub czasopisma					1
6.	Połączenie powszechnych towarzystw emerytalnych. Przejście zarządzania otwartym funduszem emerytalnym					1 1
7.	Czynności akwizycyjne na rzecz otwartego funduszu emerytalnego					1
8.	Połączenie towarzystw funduszy inwestycyjnych Przejście zarządzania towarzystwem funduszy inwestycyjnych					1 1
9.	Zrzeszenie się banków					1
10.	Wykonywanie niektórych rodzajów działalności telekomunikacyjnej					1
11.	Wykonywanie działalności wymagającej zachowania bezpieczeństwa jądrowego i ochrony radiologicznej					1
12.	Produkcja, składowanie, konfekcjonowanie, obrót artykułami rolno-spożywczymi					4
13.	Zbieranie, transport, odzysk, unieszkodliwianie niektórych rodzajów odpadów					4
14.	Wykonywanie działalności w zakresie profilaktycznej opieki zdrowotnej nad pracującymi					1
15.	Wytwarzanie niektórych dodatków paszowych, premiksów i mieszanek paszowych					3
16.	Wykonywanie przewozów drogowych na potrzeby własne					1
17.	Paczkowanie produktów					1
18.	Prowadzenie działalności podlegającej szczególnemu nadzorowi podatkowemu					1
19.	Wykonywanie robót geologicznych					1
20.	Wykonywanie robót geodezyjnych					1

Obszar regulacji		Liczba rodzajów zgłoszeń				
Lp.	C. Zgłoszenia działalności gospodarczej	1989 r.	1993 r.	1997 r.	2001 r.	06.2003 r.
	<b>Suma:</b>					<b>30</b>
<b>Produkty, wyroby</b>						
1.	Zgłoszenie plantacji chmielu					1
2.	Zgłoszenie produkcji skrobi na eksport					1
3.	Wprowadzenie do obrotu substancji nowej					1
4.	Wprowadzenie do obrotu kosmetyków					1
5.	Wprowadzenie do obrotu niektórych dodatków paszowych i preflksów					1
6.	Wprowadzenie do obrotu wyrobów medycznych					1
7.	Zgłoszenie znaku identyfikacyjnego producenta butelek miarowych					1
	<b>Suma:</b>					<b>7</b>
<b>Urządzenia, instalacje</b>						
1.	Zgłoszenie statku żeglugi śródlądowej					1
2.	Zgłoszenie statku rybołówstwa morskiego					1
3.	Zgłoszenie zakładu o zwiększonym lub dużym ryzyku awarii przemysłowej					1
4.	Zgłoszenie instalacji mogącej negatywnie oddziaływać na środowisko					1
5.	Zgłoszenie komory przetłukowej produktów leczniczych					1
	<b>Suma:</b>					<b>5</b>
<b>Inne</b>						
1.	Zgłoszenie wywozu artykułów rolno-spożywczych					1
2.	Zgłoszenie przewozu niektórych towarów niebezpiecznych					1
	<b>Suma:</b>					<b>2</b>