

PRZEGLĄD PRAWA ADMINISTRACYJNEGO

(2)2019 • DOI: 10.17951/ppa.2019.2.163-180

UNIwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie

AGNIESZKA WOŁOSZYN-CICHOCKA

agnieszka.woloszyncichocka@umcs.pl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-5584-4137>

Ewolucja polskich regulacji prawnych w zakresie koncesjonowania działalności gospodarczej

*Evolution of Polish Legal Regulations Devoted
to the Issue of Licensing Business Activities*

Wprowadzenie

W obowiązującym porządku prawnym koncesja jest jedną z trzech form reglamentacji działalności gospodarczej, obok zezwoleń i wpisu do rejestru działalności regulowanej. Analizując rozwiązania prawne przyjęte przez polskiego prawodawcę, począwszy od okresu dwudziestolecia międzywojennego, należy podkreślić wyjątkowość tej formy i jej szczególny charakter. Niniejsze opracowanie ma na celu przybliżenie problematyki koncesjonowania działalności gospodarczej w Polsce z uwzględnieniem zmian, jakie miały miejsce zarówno w ostatnim czasie (w związku z wejściem w życie ustawy z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców¹), jak i w latach wcześniejszych (w związku ze zmianą poprzednio obowiązujących aktów prawnych o charakterze systemowym).

¹ T.j. Dz.U. 2019, poz. 1292 z późn. zm.

Pojęcie koncesji

Mimo że koncesja jest najmocniejszą formą reglamentacji działalności gospodarczej², nie jest przez ustawodawcę zdefiniowana. W doktrynie często jednak podkreśla się jej najistotniejsze cechy, które składają się na jej istotę i pozwalają na odróżnienie jej od innych form reglamentacji działalności gospodarczej. Na uwagę zasługuje jej szczególny charakter, jest bowiem zastrzeżona dla dziedzin działalności o wyjątkowym, strategicznym znaczeniu dla gospodarki państwa. Są to dziedziny, które zdaniem Mariana Zdyba dawniej zastrzeżone były dla państwa i których „kontrolowanie przez państwo jest wskazane ze względu na: interes państwa, bezpieczeństwo obrotu gospodarczego, zagrożenia dla życia, zdrowia lub porządku publicznego, wreszcie ze względu na potrzeby budżetu państwa”³.

Kazimierz Strzyczkowski definiuje koncesję jako „jeden z przejawów prawnej reglamentacji działalności gospodarczej, polegającej na wyrażeniu przez właściwy organ administracji publicznej zgody na podjęcie i wykonywanie, w określonej dziedzinie, działalności gospodarczej w zakresie i na warunkach określonych w koncesji w odrębnych przepisach prawnych”⁴. Natomiast Konrad Kohutek określa ją jako „indywidualny akt administracyjny uchylający zakaz swobodnego podejmowania działalności gospodarczej w danej dziedzinie i tym samym dopuszczający adresata tego aktu (koncesjonariusza) do legalnego wykonywania takiej działalności”⁵.

Wnikliwej analizy pojęcia koncesji dokonał również Cezary Kosikowski. Zdaniem autora jest to akt wyrażenia zgody przez państwo na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej o szczególnym znaczeniu. Ponadto jest to akt wydawany wyłącznie na wniosek zainteresowanego przedsiębiorcy na podstawie przepisów ustawowych, określających warunki i tryb koncesjonowania. Określa on prawo do podjęcia i wykonywania wskazanej w nim działalności gospodarczej nie tylko w oparciu o zasady określone w obowiązującym prawie, lecz także o warunki ustalone w samej koncesji. Jak twierdzi C. Kosikowski, jest to akt mający zapewnioną ochronę prawną trwałości⁶.

² Określenia takiego używają autorzy projektu ustawy Prawo przedsiębiorców. Szerzej: Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, Druk sejmowy nr 2051 z 21 listopada 2017 r., www.sejm.gov.pl [dostęp: 20.09.2019], s. 52.

³ M. Zdyb, *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1, Warszawa 2008, s. 127 i n.

⁴ K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007, s. 216.

⁵ K. Kohutek, *Komentarz do art. 46 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w:] M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2005.

⁶ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013, s. 224.

Na trwałość koncesji zwraca uwagę również Karol Kiczka, podkreślając jednak, że uprawnienia i obowiązki wynikające z koncesji nie mają charakteru bezwzględnie trwałego, gdyż mogą zostać zmienione, ograniczone lub cofnięte w drodze prawnych form działania administracji gospodarczej⁷. Analizując istotę koncesji, autor zalicza ją do grupy decyzji uprawniających w publicznym prawie gospodarczym. Jest więc to taka decyzja, na skutek której przedsiębiorca zostaje umocowany do podejmowania i prowadzenia dotychczas niedostępnej dla niego działalności gospodarczej⁸.

Wśród innych cech koncesji, akcentowanych w literaturze, należy zwrócić uwagę na to, że jest ona decyzją administracyjną o charakterze konstytutywnym. Jej wydanie uchyla generalny zakaz wykonywania określonej działalności gospodarczej⁹. Przyznaje więc adresatowi nowe prawo, co oznacza, że dopiero po jej uzyskaniu ma on możliwość podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej w zakresie wskazanym w koncesji.

Przedmiotem licznych dyskusji było to, czy koncesję można uznać za decyzję związaną czy też uznaniową. Większość przedstawicieli doktryny opowiada się za jej uznaniowym charakterem¹⁰, co również przesądza o tym, że jest to najbardziej dolegliwa dla przedsiębiorcy forma reglamentacji działalności gospodarczej i spełnienie wszystkich ustawowych warunków nie gwarantuje jej uzyskania.

O doniosłości koncesji świadczy też to, że jest to decyzja wydawana co do zasady przez ministra, a jeśli przepisy szczególne tak stanowią, to przez inny organ centralny. Właściwy do wydania koncesji jest zatem tylko jeden (poza koncesjami górniczymi) organ na całe państwo. Ponadto warto podkreślić, że uprawnienia (jak również obowiązki) określone przez organ w koncesji mają charakter osobisty i nie mogą być przedmiotem swobodnego obrotu prawnego (chyba że ustawy szczególne wprowadzą wyjątki od tej zasady)¹¹.

Właściwy organ udzieli przedsiębiorcy koncesji jedynie wówczas, gdy spełni on warunki określone przepisami ustaw szczególnych, normujących zasady

⁷ K. Kiczka, *Koncesje*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 508.

⁸ *Ibidem*, s. 507.

⁹ K. Marszał, *Koncesja jako administracyjnoprawna forma ograniczenia swobody działalności gospodarczej – procesowe aspekty postępowania związanych z jej udzielaniem*, [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, red. A. Kisielewicz, J.P. Tarno, Warszawa 2013, s. 301.

¹⁰ Za decyzję uznaniową koncesję uznają m.in.: K. Strzyczkowski, *op. cit.*, s. 218; M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 12, s. 3; T. Szanciło, *Koncesje i zezwolenia w działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 7, s. 36. Inaczej: B. Jaworska-Dębska, *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą (część I)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 3, s. 10.

¹¹ K. Kiczka, *op. cit.*, s. 511.

podejmowania i wykonywania danej działalności gospodarczej. Ponadto organ koncesyjny, wydając decyzję, bierze pod uwagę inne aspekty, np. czy działalność przedsiębiorcy nie będzie zagrażała bezpieczeństwu i obronności państwa. Można zatem stwierdzić, że poprzez udzielenie koncesji organ koncesyjny dopuszcza do obrotu gospodarczego tylko takich przedsiębiorców, którzy są właściwie przygotowani i gwarantują odpowiedni standard wykonywania działalności gospodarczej. Tym samym koncesja stanowi zabezpieczenie ważnego interesu publicznego, który uzasadnia wprowadzenie ograniczenia wolności gospodarczej we wskazanym w ustawie zakresie. Aby ochrona ważnego interesu publicznego była skuteczna, przedsiębiorca musi spełniać warunki określone w ustawie i w samej koncesji nie tylko na etapie podejmowania działalności gospodarczej, lecz także przez cały czas jej wykonywania. Dlatego organ koncesyjny ma możliwość kontroli działalności gospodarczej na każdym etapie jej prowadzenia. Można zatem – za Michałem Strzelbickim – nazwać organ koncesyjny „strażnikiem działania przedsiębiorcy zgodnie z ustawowymi warunkami”¹².

Koncesje w rozporządzeniu z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 7 czerwca 1927 r. o prawie przemysłowym¹³, wzorowane na niemieckiej i austriackiej ordynacji przemysłowej, stanowiło swoistą konstytucję prowadzenia przemysłu w okresie Drugiej Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴. Art. 3 rozporządzenia gwarantował każdemu wolność prowadzenia przemysłu, nie wykluczając jednak wyjątków od tej zasady. Ograniczeniem tej wolności niewątpliwie były koncesje na prowadzenie wybranych rodzajów przemysłu, które wymieniał art. 8 rozporządzenia. W pierwotnym brzmieniu wskazanego przepisu katalog ten obejmował trzynaście rodzajów działalności, w tym: przedsiębiorstwa instalacji wodociągowych, gazowych, elektrycznych; przemysł kominiarski; wyrób i sprzedaż wszelkiego rodzaju materiałów i przedmiotów pirotechnicznych i wybuchowych; wyrób i sprzedaż broni i amunicji; wyrób i sprzedaż statków powietrznych; przemysł gospodni; przedsiębiorstwa, pośredniczące w nabywaniu biletów podróży kolejami, okrętami itp., w ekspediowaniu bagażu podróżujących oraz w ułatwianiu wszelkiego

¹² M. Strzelbicki, *Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle ustawy Prawo przedsiębiorców na tle unormowań wcześniejszych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.4.6>, s. 75.

¹³ Dz.U. 1927, nr 53, poz. 468 z późn. zm.

¹⁴ S. Kwiecień, *Polskie prawo przemysłowe 1927–1939*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 2, s. 207.

rodzaju udogodnień w podróży; przedsiębiorstwa trudniące się dochodzeniem roszczeń, powstających z umowy o przewóz towarów, do zarządów kolejowych i innych zakładów przewozowych; przedsiębiorstwa informacyjne o stosunkach kredytowych i zdolności płatniczej przemysłowców i innych osób; handel starzyzną (handel używanymi już ubraniami, używanym obuwiem, używaną bielizną i pościelą i innymi używanymi przedmiotami z tkanin i metalu, o ile przedmioty te nie przedstawiały wartości artystycznej lub historycznej); przemysł zastawniczy (udzielanie pożyczek na zastaw ruchomości); przedsiębiorstwa sprzedaży ruchomości w drodze przetargu (sale licytacyjne); przemysł oprawczy (rakarski). W kolejnych latach katalog ten rozszerzono o wyrób kwasu azotowego, przemysł tragarzy w wybranych miastach oraz przedsiębiorstwa wyrobu syntetycznych barwników organicznych i syntetycznych półproduktów organicznych, służących do wyrobu barwników i materiałów wybuchowych, natomiast usunięto z niego przemysł zastawniczy, przedsiębiorstwa informacyjne o stosunkach kredytowych i zdolności płatniczej przemysłowców i innych osób, a także przemysł kominarski.

Zgodnie z przepisami rozporządzenia ubiegający się o koncesję musiał złożyć podanie do władzy przemysłowej pierwszej instancji, którą był co do zasady starosta, a wyjątkowo wojewoda. Niektóre rodzaje przemysłu wymagały przy tym udowodnienia posiadania umiejętności zawodowych. Władze przemysłowe miały dość dużą swobodę w związku z udzielaniem koncesji, art. 10 rozporządzenia przewidywał bowiem możliwość odmowy udzielenia koncesji ze względu na interes publiczny lub bezpieczeństwo państwa, po zasięgnięciu opinii właściwej izby przemysłowo-handlowej.

Analizując zasady koncesjonowania przemysłu na gruncie rozporządzenia z 1927 r., należy stwierdzić, że prawodawca dość szeroko ograniczył sferę wolności wykonywania przemysłu. Katalog dziedzin koncesjonowanego przemysłu był obszerny, a dodatkowo art. 12 rozporządzenia stwarzał możliwość rozciągnięcia obowiązku uzyskiwania koncesji także na inne rodzaje lub gałęzie przemysłu. Uprawnienie takie przysługiwało Radzie Ministrów na wniosek Ministra Przemysłu i Handlu, jeśli wymagał tego interes publiczny. Wprawdzie wspomniany art. 12 rozporządzenia przewidywał również, że z ważnych powodów natury gospodarczej Minister Przemysłu i Handlu mógł w porozumieniu z zainteresowanymi ministrami wyłączyć w drodze rozporządzenia poszczególne rodzaje lub gałęzie przemysłów z przymusu koncesyjnego, jednakże analizując akty prawne wydane na podstawie art. 12, należy stwierdzić, że zdecydowanie częściej katalog rozszerzano, niż czyniono z wybranych dziedzin przemysłu wolny¹⁵.

¹⁵ Na podstawie art. 12 rozporządzenia o prawie przemysłowym wydano pięć rozporządzeń rozszerzających i tylko jedno zawężające katalog dziedzin koncesjonowanego przemysłu. Były to

Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie przemysłowym obowiązywało aż do 1 stycznia 1973 r.¹⁶, jednakże prawodawstwo okresu PRL faktycznie ograniczyło jego stosowanie. Specyfika ówczesnego ustroju gospodarczego wykluczała wolność gospodarczą, tak więc art. 3 rozporządzenia gwarantujący każdemu wolne i dozwolone prowadzenie przemysłu był wówczas jedynie fikcją.

Koncesje w ustawie z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej

Ustawą z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej¹⁷ prawodawca dokonał rewolucyjnych zmian w polskim systemie gospodarczym. Oznaczały one przejście z gospodarki nakazowo-rozdzielczej do gospodarki wolnorynkowej, a regułą stała się zasada wolności działalności gospodarczej. Reglamentacja działalności gospodarczej miała być jedynie wyjątkiem od tej zasady.

W pierwotnym brzmieniu ustawy ustawodawca poświęcił kwestii koncesjonowania działalności gospodarczej tylko pięć artykułów. W art. 11 ust. 1 ustawy wymienił jedenaście dziedzin działalności gospodarczej, których podjęcie i wykonywanie wymagało uprzedniego uzyskania koncesji. Były to: wydobywanie kopalń podlegających prawu górniczemu oraz poszukiwanie złóż tych kopalń; przetwórstwo i obrót metalami szlachetnymi i kamieniami szlachetnymi; wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją; wytwarzanie środków farmaceutycznych, odurzających i psychotropowych, artykułów sanitarnych oraz substancji trujących; wyrób, oczyszczanie i odwadnianie spirytusu oraz wydzielanie spirytusu z innego wytworu, a także wyrób wódek; wytwarzanie wyrobów tytoniowych; transport morski, lotniczy oraz wykonywanie innych usług lotniczych; prowadzenie aptek; obrót z zagranicą towarami i usługami, określonymi w drodze rozporządzenia przez Ministra Współpracy Gospodarczej

następujące rozporządzenia: rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 lipca 1935 r. w sprawie koncesjonowania przemysłu wyrobu samochodów oraz podwozi samochodowych (Dz.U. nr 56, poz. 361), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 9 listopada 1937 r. w sprawie koncesjonowania przemysłów wyrobu i sprzedaży czteroetylku ołowiu oraz środków napadowych, zawierających czteroetylek ołowiu (Dz.U. nr 88, poz. 632), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 października 1938 r. o koncesjonowaniu przemysłu wyrobu gum jezdnych (Dz.U. nr 83, poz. 561), rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 2 sierpnia 1957 r. w sprawie rozszerzenia listy przemysłów koncesjonowanych (Dz.U. nr 48, poz. 230), rozporządzenie Przewodniczącego Komitetu Drobnej Wytwórczości z dnia 17 kwietnia 1968 r. w sprawie wyłączenia spod koncesjonowania niektórych rodzajów rzemiosła i usług (Dz.U. nr 16, poz. 105).

¹⁶ Rozporządzenie o prawie przemysłowym zostało uchylone ustawą z dnia 8 czerwca 1972 r. o wykonywaniu i organizacji rzemiosła (t.j. Dz.U. 1983, nr 7, poz. 40 z późn. zm.).

¹⁷ Dz.U. 1988, nr 41, poz. 324 z późn. zm.

z Zagranicą; obrót dobrami kultury powstałymi przed dniem 9 maja 1945 r.; usługi ochrony osób i mienia, detektywistyczne oraz w sprawach paszportowych. Art. 11 ust. 2 ustawy stwarzał nawet możliwość zawężenia tego katalogu, gdyż na jego podstawie Rada Ministrów mogła w drodze rozporządzenia wyłączyć niektóre rodzaje działalności gospodarczej z obowiązku koncesyjnego. Nowelizacje ustawy o działalności gospodarczej dokonane w latach późniejszych ukazały jednak zupełnie odwrotną tendencję. Art. 11 ust. 1 w ostatnim dniu obowiązywania ustawy (31 grudnia 2000 r.) zawierał już listę 25 dziedzin działalności gospodarczej, których podjęcie i wykonywanie dopuszczalne było dopiero po uzyskaniu koncesji. Anna Trela twierdzi nawet, że takie działanie podważało sens obowiązywania konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej, a dodawane do katalogu dziedziny mogły być wykonywane jedynie na podstawie zezwolenia¹⁸.

Mankamentem ustawy o działalności gospodarczej było również to, że nie wszystkie dziedziny koncesjonowanej działalności gospodarczej były we wspomnianym katalogu wymienione. Poza nim znalazły się budowa płatnych autostrad, sportowe spółki akcyjne czy też rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Tymczasem skoro ustawodawca zdecydował się na wymienienie katalogu dziedzin koncesjonowanej działalności gospodarczej w ustawie o charakterze systemowym, to można było przypuszczać, że jest to wyliczenie kompletne. Takiego zdania jest m.in. Michał A. Waligórski, który słusznie twierdzi, że ustawa o działalności gospodarczej traktowana była jako *lex generalis*, należało więc uznać, że wspomniany katalog powinien być katalogiem pełnym¹⁹.

W pierwotnym brzmieniu ustawy o działalności gospodarczej w rozdziale 3, zatytułowanym „Koncesjonowanie działalności gospodarczej”, ustawodawca uregulował w zaledwie czterech artykułach zasady składania wniosku o udzielenie koncesji, zasady udzielania promesy koncesji, a także wskazał organy koncesyjne (naczelne lub centralne organy administracji państwowej właściwe ze względu na przedmiot działalności gospodarczej) oraz czas, na jaki koncesja była udzielana i zasady odmowy udzielenia koncesji, jej ograniczenia i cofnięcia. Nowelizacje ustawy doprowadziły do zwiększenia uprawnień organów koncesyjnych, pogłębiając tym samym ingerencję w działalność gospodarczą i zawężając zasadę jej wolności. Dodano przepisy dotyczące kontroli koncesjonariusza, wprowadzono możliwość uzależnienia udzielenia koncesji od uprzedniego złożenia zabezpieczenia majątkowego oraz rozszerzono katalog przesłanek uzasadniających odmowę udzielenia koncesji.

¹⁸ A. Trela, *Nowe zasady koncesjonowania działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 2, s. 87.

¹⁹ M.A. Waligórski, *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012, s. 45.

Należy podkreślić, że koncesja od początku obowiązywania ustawy o działalności gospodarczej była decyzją uznaniową. Organ koncesyjny miał dość szeroki zakres swobody przy jej udzielaniu, a nowelizacje ustawy tę swobodę jeszcze zwiększyły. Początkowo, zgodnie z art. 20 ust. 5 ustawy, organ mógł (ale nie musiał) odmówić udzielenia koncesji lub ograniczyć jej zakres i przedmiot działalności gospodarczej w stosunku do wniosku ze względu na zagrożenie ważnego interesu gospodarki narodowej, obronności lub bezpieczeństwa państwa. Z czasem odmowę udzielenia koncesji mogło uzasadnić również zagrożenie bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli, brak rękopmi należytego wykonywania działalności gospodarczej, niespełnienie warunków wykonywania działalności czy też niezłożenie zabezpieczenia majątkowego.

Koncesje w ustawie z dnia 19 listopada 1999 r. – prawo działalności gospodarczej

Mnogość nowelizacji ustawy o działalności gospodarczej, a także konieczność dostosowania przepisów prawa gospodarczego do wymagań uchwalonej dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucji RP²⁰, jak również harmonizacji prawa polskiego z prawem Unii Europejskiej, do której Polska miała przystąpić, wymusiły uchwalenie nowej ustawy systemowej – ustawy z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej²¹. W kwestii reglamentacji działalności gospodarczej różniła się ona istotnie od poprzedniczki. Przede wszystkim należy zwrócić uwagę na fakt, iż ustawodawca uporządkował przepisy dotyczące form reglamentacji, odróżniając wyraźnie koncesje od zezwoleń i poświęcając im dwa odrębne rozdziały. Koncesjom poświęcił rozdział 3 ustawy, zatytułowany „Koncesjonowanie działalności gospodarczej”.

Zasadniczą różnicą w stosunku do poprzedniej ustawy systemowej było ograniczenie w Prawie działalności gospodarczej dziedzin koncesjonowanej działalności gospodarczej. Zgodnie z art. 14 ust. 1 analizowanej ustawy uzyskania koncesji wymagało osiem dziedzin, tj.: poszukiwanie lub rozpoznawanie złóż kopalin, wydobywanie kopalin ze złóż, bezzbiornikowe magazynowanie substancji oraz składowanie odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych; wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym; wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucja i obrót paliwami i energią; ochrona osób i mienia; transport lotniczy oraz wykonywanie

²⁰ Dz.U. 1997, nr 78, poz. 483 z późn. zm.

²¹ Dz.U. 1999, nr 101, poz. 1178 z późn. zm.

innych usług lotniczych; budowa i eksploatacja autostrad płatnych; zarządzanie liniami kolejowymi oraz wykonywanie przewozów kolejowych; rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. W myśl art. 96 ust. 1 ustawy dwanaście wskazanych w tym przepisie dziedzin działalności gospodarczej stawało się działalnością wolną, a dziedziny niewymienione w art. 96 ust. 1 i art. 14 ust. 1 ustawy zgodnie z art. 96 ust. 2 miały podlegać obowiązkowi uzyskania zezwolenia.

Zaletą nowej regulacji było wyraźne określenie przesłanek umożliwiających wprowadzenie obowiązku uzyskania koncesji na inne dziedziny działalności gospodarczej. Po pierwsze, art. 14 ust. 2 Prawa działalności gospodarczej przewidywał, że muszą to być dziedziny mające szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny. Po drugie, istotne było to, że działalność ta nie mogła być wykonywana jako wolna lub po uzyskaniu zezwolenia, a zatem że ważny interes publiczny mógł być chroniony tylko za pomocą najbardziej dolegliwej formy reglamentacji. Po trzecie, wprowadzenie nowej koncesji wymagało zmiany ustawy Prawo działalności gospodarczej. W związku z tym wprowadzenie nowej koncesji miało wiązać się z każdorazową zmianą katalogu dziedzin w ustawie systemowej, co pozwoliłoby uniknąć sytuacji, w której katalog ten nie byłby katalogiem zupełnym, jak to miało miejsce, gdy obowiązywała ustawa o działalności gospodarczej²².

Ustawa Prawo działalności gospodarczej, w porównaniu do ustawy o działalności gospodarczej, uszczegółowiła zasady udzielania, odmowy i cofania koncesji, a także kontroli działalności koncesjonowanej. Nowością było natomiast rozwiązanie dotyczące udzielania ograniczonej liczby koncesji. W takiej sytuacji, zgodnie z art. 19 Prawa działalności gospodarczej, organ koncesyjny miał obowiązek ogłosić o możliwości uzyskania koncesji w Monitorze Sądowym i Gospodarczym oraz w dzienniku o zasięgu ogólnokrajowym. W przypadku gdy zainteresowanych przedsiębiorców było więcej niż możliwych do udzielenia koncesji, organ prowadził jedno postępowanie, w ramach którego przeprowadzał rozprawę administracyjną. Należy stwierdzić, że taka regulacja gwarantowała przejrzystość postępowania, a także znacznie ograniczała swobodę organu koncesyjnego. Z kolei C. Kosikowski podkreśla w tym przypadku jawność oraz obiektywizm procedury koncesyjnej²³.

Koncesja w Prawie działalności gospodarczej wciąż pozostawała decyzją administracyjną wydawaną na wniosek przedsiębiorcy, nadal posiadała charakter konstytutywny i uznaniowy. Zmianie uległ natomiast czas, na jaki co do zasady była ona udzielana. O ile ustawa o działalności gospodarczej przewidywała udzielenie koncesji na czas nieoznaczony, o tyle art. 15 ust. 3 ustawy Prawo działalno-

²² C. Kosikowski, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2002, s. 65.

²³ *Ibidem*, s. 79.

ści gospodarczej wprowadził zasadę udzielania koncesji na czas oznaczony, nie krótszy niż 2 lata i nie dłuższy niż 50 lat.

Ustawa Prawo działalności gospodarczej w zakresie, w jakim regulowała reglamentację działalności gospodarczej, była pozytywnie oceniana przez doktrynę prawa. Podkreślano precyzyjność przepisów określających przesłanki odmowy udzielenia, cofnięcia i zmiany koncesji oraz przejrzystość postępowania w przypadku ograniczonej liczby koncesji²⁴. Doceniano ją także za ograniczenie dziedzin koncesjonowanej działalności gospodarczej i wprowadzenie wyraźnych reguł dodawania nowych koncesji. Zdaniem Włodzimierza Kubali na mocy ustawy Prawo działalności gospodarczej „nastąpiło istotne ograniczenie roli państwa i jego administracji w rozwijaniu przedsiębiorczości”²⁵, co wiązało się właśnie ze zmniejszeniem liczby koncesji i zezwoleń oraz ze zwiększeniem tym samym sfery wolności gospodarczej²⁶.

Koncesje w ustawie z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej

Ustawę Prawo działalności gospodarczej zastąpiła ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej²⁷. W porównaniu z poprzedniczką nowa ustawa systemowa wprowadziła aż pięć form reglamentacji gospodarczej. Były to koncesje, zezwolenia, licencje, zgody oraz nieznana dotąd w polskim porządku prawnym działalność regulowana. Porównując wskazane dwie ustawy, należy stwierdzić, że ustawodawca zrezygnował z charakterystycznego dla Prawa działalności gospodarczej uporządkowania regulacji dotyczących reglamentacji działalności gospodarczej. W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej kwestii tej poświęcił rozdział 4, zatytułowany „Koncesje i regulowana działalność gospodarcza”, co błędnie mogło wskazywać, że na gruncie tej ustawy istniały jedynie dwie formy reglamentacji. Tymczasem zezwoleniom, licencjom i zgodom ustawodawca poświęcił zaledwie art. 75, który nie miał jednak żadnej wartości merytorycznej i odsyłał do wymienionych w nim ustaw odrębnych. Tym samym

²⁴ A. Trela, *Nowe zasady...*, s. 103.

²⁵ W. Kubala, *Koncesjonowanie działalności gospodarczej*, „Rejent” 2000, nr 11, s. 49.

²⁶ Inaczej M. Zdyb, *op. cit.* Jak twierdzi autor, zakres reglamentacji działalności gospodarczej w ustawie Prawo działalności gospodarczej nie zmienił się istotnie w porównaniu do poprzedniej ustawy systemowej, gdyż niewiele dziedzin działalności faktycznie uczyniono wolnymi, a większość zastąpiono zezwoleniami. Zdaniem autora należało rozważyć uwolnienie od reglamentacji znacznie więcej dziedzin działalności gospodarczej.

²⁷ T.j. Dz.U. 2017, poz. 2168 z późn. zm.

ustawodawca zrezygnował z jednolitych reguł ogólnych dla tych form reglamentacji, co spotkało się z oceną krytyczną doktryny²⁸.

W zakresie koncesjonowania działalności gospodarczej ustawodawca nie wprowadził zbyt wielu zmian. Z katalogu dziedzin koncesjonowanych wyłączył jednak dwie działalności, tj. budowę i eksploatację autostrad płatnych oraz zarządzanie liniami kolejowymi i wykonywanie przewozów kolejowych. W pierwotnym brzmieniu ustawy o swobodzie działalności gospodarczej art. 46 ust. 1 wymieniał zatem sześć dziedzin działalności gospodarczej, których podejmowanie i wykonywanie wymagało uzyskania koncesji. W kolejnych latach, w wyniku nowelizacji ustawy, katalog ponownie powiększył się do ośmiu dziedzin, gdyż ustawodawca dodał do niego prowadzenie kasyna gry²⁹ oraz przesyłanie dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania³⁰.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, podobnie jak poprzedzająca ją ustawa systemowa, normowała zasady udzielania, odmowy czy cofnięcia koncesji, kontroli działalności koncesjonariusza, a także możliwość uzyskania promesy koncesji. Zasadnicza różnica, jaka pojawiła się w nowej ustawie, dotyczyła procedury udzielania koncesji w przypadku ich ograniczonej liczby. Podczas gdy ustawa Prawo działalności gospodarczej przewidywała w tym zakresie przeprowadzenie rozprawy administracyjnej, ustawa o swobodzie działalności gospodarczej wprowadziła instytucję przetargu. Regulacje dotyczące zasad przeprowadzenia przetargu spotkały się z licznymi uwagami krytycznymi doktryny. Sprzeciw budziły rozwiązania dotyczące braku możliwości wycofania oferty z przetargu, jak również odrzucenia oferty w przypadku niewpłacenia wadium przez oferenta³¹. Największe zastrzeżenia budziło jednak rozwiązanie przyjęte przez ustawodawcę w art. 54 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, w myśl którego o wyborze oferty miała decydować wysokość zadeklarowanej opłaty za koncesję. Natomiast gdyby się okazało, że kilku oferentów zadeklarowało opłatę w tej samej wysokości, organ koncesyjny miał wezwać ich do przedstawienia nowych ofert i wybrać tę, w której zaoferowana opłata będzie wyższa. Takie rozwiązanie skrytykował m.in. C. Kosikowski, który uważa, że jest to „forma legalizacji źle

²⁸ B. Popowska, *Zezwolenia a swoboda działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4, s. 31 i n.; M. Strzelbicki, *op. cit.*, s. 79 i n.

²⁹ Art. 46 ust. 1 pkt 7 dodany przez art. 113 pkt 1 ustawy z dnia 19 listopada 2009 r. o grach hazardowych (Dz.U. nr 201, poz. 1540) z dniem 1 stycznia 2010 r.

³⁰ Art. 46 ust. 1 pkt 3a dodany przez art. 7 pkt 2 ustawy z dnia 27 września 2013 r. o zmianie ustawy – Prawo geologiczne i górnicze oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. poz. 1238) z dniem 24 listopada 2013 r.

³¹ A. Trela, *Postępowanie w sprawie udzielenia ograniczonej liczby koncesji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4, s. 62.

pojętego fiskalizmu państwa”³², ponieważ wymaga od przedsiębiorców zainteresowanych uzyskaniem koncesji zadeklarowania opłaty wyższej, niż to wynika z przepisów prawa. Z kolei K. Kohutek twierdzi, że przetarg nie może być wykorzystywany „jako instrument służący wzbogaceniu się budżetu państwa kosztem spełniania zasadniczych funkcji reglamentacji podejmowania i wykonywania danego rodzaju działalności gospodarczej w formie koncesji”³³. Z powyższymi ocenami nie sposób się nie zgodzić. W procesie oceny ofert powinno liczyć się przede wszystkim spełnienie warunków wykonywania działalności gospodarczej, które wprawdzie są takie same dla każdego przedsiębiorcy, ale w różnym stopniu mogą być oni przygotowani do wykonywania takiej działalności. Organ koncesyjny powinien udzielić koncesji temu przedsiębiorcy, który zagwarantuje najwyższy standard świadczenia usług czy też w największym stopniu zapewni bezpieczeństwo i ochronę ważnego interesu publicznego, który uzasadnił wprowadzenie obowiązku uzyskania koncesji. Tymczasem na gruncie art. 54 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej koncesję mógł uzyskać przedsiębiorca, który wprawdzie odbiegał od konkurentów stopniem przygotowania do wykonywania działalności gospodarczej, ale zadeklarował najwyższą opłatę za koncesję.

Koncesje w ustawie z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców

Obecnie obowiązującą ustawą systemową w kwestii prowadzenia działalności gospodarczej jest stanowiąca trzon tzw. Konstytucji Biznesu³⁴ ustawa z dnia 6 marca 2018 r. – Prawo przedsiębiorców. Zdaniem autorów projektu ustawy Prawo przedsiębiorców zastępowana ustawa o swobodzie działalności gospodarczej „dobrze spełniła swoją rolę uporządkowania zasad podejmowania i wykonywania działalności gospodarczej w Polsce u progu uzyskania przez Rzeczpospolitą Polską członkostwa w Unii Europejskiej (UE) oraz w okresie pierwszych lat po

³² C. Kosikowski, *Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 10, s. 5 i n.

³³ K. Kohutek, *Instytucja koncesji w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 5, s. 4.

³⁴ Konstytucję Biznesu tworzy pięć ustaw z dnia 6 marca 2018 r.: 1) ustawa Prawo przedsiębiorców; 2) ustawa o Rzeczniku Małych i Średnich Przedsiębiorców (Dz.U. poz. 468); 3) ustawa o Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej i Punkcie Informacji dla Przedsiębiorcy (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1291 z późn. zm.); 4) ustawa o zasadach uczestnictwa przedsiębiorców zagranicznych i innych osób zagranicznych w obrocie gospodarczym na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (t.j. Dz.U. 2019, poz. 1079 z późn. zm.); 5) ustawa Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo przedsiębiorców oraz inne ustawy dotyczące działalności gospodarczej (Dz.U. poz. 650).

akcesji”³⁵, jednakże obecnie odbiega od aktualnych potrzeb przedsiębiorców i wyzwań rozwojowych stojących przed polską gospodarką³⁶.

W zakresie reglamentacji działalności gospodarczej intencją autorów projektu ustawy Prawo przedsiębiorców było stworzenie regulacji ogólnej, ograniczającej się jedynie do podstawowych kwestii, pozostawiającej ustawom odrębnym szczegółowe unormowanie wykonywania poszczególnych rodzajów działalności reglamentowanej³⁷. Ponadto zaakcentowano potrzebę wyraźnego wskazania różnic pomiędzy poszczególnymi formami reglamentacji działalności gospodarczej, w szczególności pomiędzy koncesją a zezwoleniem. Autorzy projektu kładą nacisk na trzy cechy koncesji, odróżniające ją od zezwolenia, tj. zastrzeżenie dla dziedzin działalności gospodarczej mających dla państwa szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny, wydawanie co do zasady przez ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności oraz uznaniowy charakter³⁸.

Ustawa Prawo przedsiębiorców problematyce reglamentacji poświęca rozdział 4, zatytułowany „Reglamentacja działalności gospodarczej”. Pozytywnie należy ocenić fakt, że ustawodawca, pozostawiając jedynie trzy formy reglamentacji, zrezygnował z licencji i zgód. Nie oznacza to jednak, że uczynił wolnymi te działalności, które wymagały ich uzyskania, licencje i zgody zostały bowiem zastąpione zezwoleniami.

Analizując przepisy normujące działalność koncesjonowaną, w pierwszej kolejności należy zauważyć, że jest ich jedynie cztery (i jeden art. 44, wspólny dla wszystkich form reglamentacji). Regulacja ta, zgodnie z zapowiedzią, ma bardzo ogólny charakter. Jak twierdzi Jan Gola, może to oznaczać reakcję na „zjawisko »dublowania się« regulacji ogólnej i szczególnej w przypadku poprzednio obowiązującej ustawy o swobodzie działalności gospodarczej i ustaw szczególnych”³⁹. Art. 37 ustawy Prawo przedsiębiorców, który otwiera rozdział poświęcony reglamentacji działalności gospodarczej i któremu można przypisać rolę systemową, tzn. wyznaczającą podstawowe zasady systemu koncesjonowania⁴⁰, różni się znacznie od tego rodzaju przepisów we wszystkich wskazanych powyżej aktach prawnych. Po raz pierwszy ustawodawca zrezygnował ze wskazania katalogu dziedzin koncesjonowanej działalności gospodarczej. Takie działanie

³⁵ Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, s. 1.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ *Ibidem*, s. 55.

³⁸ *Ibidem*, s. 51 i n.

³⁹ J. Gola, *Komentarz do art. 37 ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2019.

⁴⁰ P. Tracz, *Komentarz do art. 37 ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, LEX/el. 2019.

trudno ocenić jednoznacznie. Z jednej strony można stwierdzić, że w jednolity sposób potraktowano wszystkie formy reglamentacji, gdyż dziedziny działalności gospodarczej wymagające uzyskania zezwolenia czy też wpisu do rejestru działalności regulowanej również nie zostały wymienione. Poza tym brak katalogu dziedzin koncesjonowanych w ustawie systemowej nie przesądza o uwolnieniu którejkolwiek z tych dziedzin od obowiązku uzyskania koncesji, jeżeli przewidują go ustawy odrębne. Z drugiej strony dla takiego katalogu zawsze znajdowało się miejsce w akcie prawnym o charakterze systemowym, co także podnosiło szczególną rangę koncesji jako formy reglamentacji działalności gospodarczej. W obowiązującym stanie prawnym, zgodnie z art. 44 ust. 4 ustawy Prawo przedsiębiorców, listę rodzajów działalności gospodarczej wymagających uzyskania koncesji, zezwolenia i wpisu do rejestru działalności regulowanej udostępnia Punkt Informacji dla Przedsiębiorcy. Obawy może jednak budzić wiarygodność takich informacji, podyktowana chociażby częstotliwością aktualizacji strony internetowej Punktu. Katalog dziedzin działalności koncesjonowanej w ustawie systemowej niewątpliwie byłby pewniejszym źródłem wiedzy w tym zakresie.

Art. 37 ust. 1 ustawy Prawo przedsiębiorców przewiduje przesłanki wprowadzenia obowiązku uzyskania koncesji na wykonywanie określonej działalności gospodarczej. Pierwszą z nich jest ograniczenie możliwości ustanowienia takiego obowiązku wyłącznie do dziedzin mających szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny. Druga natomiast nakazuje rozważenie, czy dana działalność nie może być wykonywana jako wolna, a jeśli nie, to czy nie wystarczy jej objąć obowiązkiem dokonania wpisu do rejestru działalności regulowanej, ewentualnie uzyskania zezwolenia⁴¹. Przesłanki te były już znane zarówno na gruncie ustawy Prawo działalności gospodarczej, jak i ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, jednakże ustawy te wprowadzały jeszcze jeden wymóg w postaci konieczności zmiany ustawy systemowej. Trzecia przesłanka, wobec braku katalogu dziedzin koncesjonowanej działalności gospodarczej, nie miałyby obecnie racji bytu.

Jak zostało wskazane wyżej, intencją ustawodawcy było stworzenie z ustawy Prawo przedsiębiorców regulacji ogólnej, dlatego zrezygnował on z unormowania wielu kwestii dotyczących koncesji, które w poprzednich ustawach systemowych zostały uwzględnione. Obok art. 37 ustawy Prawo przedsiębiorców, poświęconego istocie koncesji i organom koncesyjnym⁴², ustawodawca uregulował je-

⁴¹ Szerzej: H. Nowicki, P. Nowicki, *Reglamentacja działalności gospodarczej a zasada proporcjonalności*, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalność*, red. A. Powałowski, H. Wolska, Legalis 2019. Por. A. Malarewicz-Jakubów, *Komentarz do art. 37 ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Kozieł, Legalis 2019.

⁴² Podobnie jak ustawa o swobodzie działalności gospodarczej, Prawo przedsiębiorców także przewiduje, że koncesji udziela w drodze decyzji administracyjnej minister właściwy ze względu na

dynie obowiązek zamieszczania w Biuletynie Informacji Publicznej, na stronie podmiotowej urzędu obsługującego organ, szczegółowej informacji o wszelkich warunkach uzyskania koncesji (art. 38), zasady odmowy udzielenia koncesji lub ograniczenia jej zakresu oraz zasady wstrzymania udzielenia koncesji (art. 39), jak również zasady kontroli działalności koncesjonowanej (art. 40). W literaturze podkreśla się, że zabrakło w Prawie przedsiębiorców przepisów normujących wiele istotnych kwestii, takich jak przebieg postępowania koncesyjnego, reguły udzielania koncesji, gdy ich liczba jest ograniczona, promesa koncesji czy przesłanki cofnięcia koncesji⁴³.

Ustawa Prawo przedsiębiorców w zakresie, w jakim dotyczy reglamentacji działalności gospodarczej, jest raczej krytycznie oceniana przez doktrynę. Wprawdzie Maciej Etel zwraca uwagę na jej zalety, takie jak uporządkowanie przepisów i jej logiczna, racjonalna systematyka, ale podkreśla również jej mankamenty, do których zalicza wspomniane braki w regulacji istotnych zagadnień, a także fakt, że ustawodawca w zasadzie nie zwiększa sfery wolności działalności gospodarczej, nie zmienia bowiem w żaden sposób liczby rodzajów działalności gospodarczej wymagających uzyskania koncesji, zezwolenia czy wpisu do rejestru działalności regulowanej⁴⁴. Z kolei M. Strzelbicki uważa, że „ustawodawca w ustawie pretendującej do miana »konstytucji gospodarczej« nie powinien rezygnować z ogólnej regulacji każdej z form reglamentacji działalności gospodarczej”⁴⁵. Zdaniem autora ograniczenie regulacji ogólnej na rzecz ustaw odrębnych może obniżyć rangę Prawa przedsiębiorców jako tzw. konstytucji gospodarczej⁴⁶. Ponadto autor obawia się, że stworzenie regulacji o tak ogólnym charakterze „otwiera furtkę do niekontrolowanych, niespójnych przyszłych nowelizacji ustaw szczególnych i w tym sensie może się przyczynić do postępującej dezintegracji regulacji prawnej reglamentacji działalności gospodarczej”⁴⁷. Wszystkie uwagi autorów niewątpliwie należy uznać za zasadne. Celem ustawodawcy było uniknięcie nadmiernego przeregulowania⁴⁸, ale wydaje się, że rezygnując z wielu istotnych kwestii, uczynił ten akt zbyt ogólnym (przynajmniej w zakresie, w jakim dotyczy on reglamentacji działalności gospodarczej). Obecnie wprowadzenie zmian w procedurze koncesyjnej, a nawet wprowadzenie nowych koncesji nie

przedmiot działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

⁴³ M. Strzelbicki, *op. cit.*, s. 78.

⁴⁴ M. Etel, *Reglamentacja działalności gospodarczej na gruncie przepisów ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13, s. 1028.

⁴⁵ M. Strzelbicki, *op. cit.*, s. 84.

⁴⁶ *Ibidem*, s. 85.

⁴⁷ *Ibidem*, s. 86.

⁴⁸ Uzasadnienie projektu ustawy Prawo przedsiębiorców, s. 3.

będzie nawet wymagało zmian w ustawie Prawo przedsiębiorców. Brak reguł wspólnych dotyczących koncesjonowania działalności gospodarczej w ustawie systemowej nie uczyni z niej regulacji bardziej czytelnej; przeciwnie, rozproszenie tych zagadnień po wielu ustawach szczególnych znacznie utrudni ich poznanie i zrodzi obawy, czy takie reguły wspólne jeszcze istnieją.

Zakończenie

Problematyka koncesji jako najistotniejszej formy reglamentacji działalności gospodarczej zawsze zajmowała szczególne miejsce w aktach prawnych uznawanych za podstawowe w zakresie publicznego prawa gospodarczego. Analizując akty prawne o charakterze systemowym, począwszy od okresu dwudziestolecia międzywojennego, można wysnuć kilka istotnych wniosków. Po pierwsze, widoczna jest tendencja do ograniczania liczby dziedzin działalności gospodarczej wymagających uzyskania koncesji. Katalog ten był bardzo obszerny w rozporządzeniu o prawie przemysłowym oraz, po licznych nowelizacjach, w ustawie o działalności gospodarczej. Natomiast od wejścia w życie ustawy Prawo działalności gospodarczej liczba koncesji wyraźnie się zmniejszyła. Jedynie obecnie obowiązująca ustawa Prawo przedsiębiorców w ogóle nie zmieniła zakresu dziedzin koncesjonowanej działalności gospodarczej, ale ta z kolei zrezygnowała zupełnie ze wskazania ich katalogu, co dotychczas w akcie o charakterze systemowym nie miało miejsca.

Po drugie, widać również to, że obecnie koncesji nie wiąże się już z dziedzinami, które niegdyś były objęte monopolem państwa. Teoria ta pozostawała aktualna w okresie Drugiej Rzeczypospolitej i transformacji ustrojowej. Współcześnie ważny interes publiczny może uzasadniać obowiązek jej wprowadzenia także dla dziedziny wykonywanej dotychczas jako wolna.

Po trzecie, dostrzec można również różnice w stopniu szczegółowości poszczególnych aktów o charakterze systemowym. Ustawa o działalności gospodarczej normowała zaledwie kilka istotnych dla koncesjonowania kwestii, które w kolejnych ustawach ustawodawca doprecyzowywał, a także dodawał kolejne unormowania (np. dotyczące rozprawy administracyjnej, przetargu itp.). Zupełnie odwrotne podejście można zaobserwować w obowiązującej obecnie ustawie Prawo przedsiębiorców. Ustawodawca zrezygnował z tworzenia reguł wspólnych dla wszystkich dziedzin koncesjonowanej działalności gospodarczej, pozostawiając tę materię ustawom odrębnym. Prawo przedsiębiorców odbiega znacznie od poprzedzających ją, analizowanych w niniejszym opracowaniu, ustaw. Stopień ogólności tej ustawy jest czymś zupełnie nowym i przez to budzi szereg wątpliwości i obaw o jej znaczenie jako ustawy systemowej.

Bibliografia

- Etel M., *Reglamentacja działalności gospodarczej na gruncie przepisów ustawy z 6.3.2018 r. – Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13.
- Gola J., *Komentarz do art. 37 ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, LEX/el. 2019.
- Jaworska-Dębska B., *Charakter prawny koncesji na działalność gospodarczą (część I)*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 1994, nr 3.
- Kiczka K., *Koncesje*, [w:] *System Prawa Administracyjnego*, t. 8B: *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kohutek K., *Instytucja koncesji w ustawie o swobodzie działalności gospodarczej – wybrane zagadnienia*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2005, nr 5.
- Kohutek K., *Komentarz do art. 46 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*, [w:] M. Brożyna, M. Chudzik, K. Kohutek, J. Molis, S. Szuster, *Swoboda działalności gospodarczej. Komentarz*, LEX/el. 2005.
- Kosikowski C., *Nowe regulacje prawne w zakresie swobody działalności gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 2004, z. 10.
- Kosikowski C., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2002.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2013.
- Kubała W., *Koncesjonowanie działalności gospodarczej*, „Rejent” 2000, nr 11.
- Kwiecień S., *Polskie prawo przemysłowe 1927–1939*, „Zeszyty Prawnicze UKSW” 2011, nr 2.
- Malarewicz-Jakubów A., *Komentarz do art. 37 ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Przepisy wprowadzające do Konstytucji Biznesu. Komentarz*, red. G. Koziół, Legalis 2019.
- Marszał K., *Koncesja jako administracyjnoprawna forma ograniczenia swobody działalności gospodarczej – procesowe aspekty postępowań związanych z jej udzielaniem*, [w:] *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, red. A. Kisielewicz, J.P. Tarno, Warszawa 2013.
- Nowicki H., Nowicki P., *Reglamentacja działalności gospodarczej a zasada proporcjonalności*, [w:] *Przedsiębiorcy i ich działalność*, red. A. Powalowski, H. Wolska, Legalis 2019.
- Popowska B., *Zezwolenia a swoboda działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4.
- Strzelbicki M., *Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle ustawy Prawo przedsiębiorców na tle unormowań wcześniejszych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4, DOI: <https://doi.org/10.14746/rpeis.2018.80.4.6>.
- Strzyczkowski K., *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2007.
- Szancilo T., *Koncesje i zezwolenia w działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Handlowego” 2002, nr 7.
- Szydło M., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 12.
- Tracz P., *Komentarz do art. 37 ustawy Prawo przedsiębiorców*, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, LEX/el. 2019.
- Trela A., *Nowe zasady koncesjonowania działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 2.

Trela A., *Postępowanie w sprawie udzielenia ograniczonej liczby koncesji*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2005, nr 4.

Waligórski M.A., *Koncesje, zezwolenia i licencje w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Poznań 2012.

Zdyb M., *Wspólnotowe i polskie publiczne prawo gospodarcze*, t. 1, Warszawa 2008.

Abstract: The concession is considered to be the most important and most distressing form of business activity control for the entrepreneur. In the Polish legal order, it was the subject of regulation of every legal act which was considered to be the so-called economic constitution. The purpose of this study is to bring closer Polish legal regulations devoted to the issue of licensing business activities from the interwar period to the current law. Particular emphasis should be placed on how to regulate concessions in the applicable Entrepreneurs Law, which significantly differs from previous legal regulations. The legislator's intention was to create an act of a very general nature, regulating only problems of fundamental importance for the issue of concessions. Other issues are regulated by special laws.

Keywords: concession; regulation of economic activity; economic freedom

Streszczenie: Koncesja uważana jest za najistotniejszą i najbardziej dolegliwą dla przedsiębiorcy formę reglamentacji działalności gospodarczej. W polskim porządku prawnym była przedmiotem regulacji każdego aktu prawnego o charakterze tzw. konstytucji gospodarczej. Celem niniejszego opracowania jest przybliżenie polskich regulacji prawnych poświęconych problematyce koncesjonowania działalności gospodarczej, począwszy od dwudziestolecia międzywojennego, aż po ustawę obecnie obowiązującą. Szczególny nacisk położono na sposób unormowania koncesji w obowiązującej ustawie Prawo przedsiębiorców, który znacznie odbiega od poprzednich regulacji prawnych. Intencją ustawodawcy było stworzenie ustawy o bardzo ogólnym charakterze, normującej jedynie kwestie o fundamentalnym znaczeniu dla problematyki koncesji. Pozostałe zagadnienia normowane są przez ustawy szczególne.

Słowa kluczowe: koncesja; reglamentacja działalności gospodarczej; wolność gospodarcza