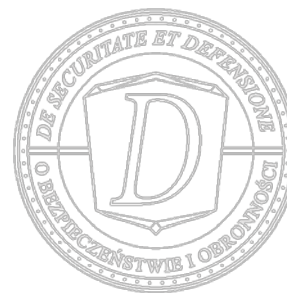


Łukasz CIOŁEK¹

Justyna PRZYCHODZIEN²

Uniwersytet Przyrodniczo-Humanistyczny w Siedlcach

Wydział Humanistyczny



EWOLUCJA INSTYTUCJI KONCESJI W PRAWIE POLSKIM PO 1988 ROKU

ABSTRAKT: Celem artykułu jest przedstawienie zmian, jakie zaszły w zakresie wolności działalności gospodarczej, od uchwalenia ustawy o działalności gospodarczej z 1988 r. do dnia dzisiejszego.

Wolność gospodarcza jest zasadą porządku prawnego wyrażoną w Konstytucji³ i skonkretyzowaną w ustawodawstwie zwykłym, przesądzającą o ustroju gospodarczym państwa opartym na zasadach gospodarki rynkowej. Tym samym swobodna działalność gospodarcza uzyskuje formalną kwalifikację i ochronę konstytucyjnoprawną. Wszelkie odstępstwa regulacji prawnej w tym zakresie powinny być traktowane jako wyjątki uzasadnione ważnym interesem publicznym

Wolność działalności gospodarczej postrzegać należy w odniesieniu do procesów i kategorii ekonomicznych. Zagwarantowanie jej w roku 1988 w ustawie o działalności gospodarczej, było początkiem transformacji ustrojowej zachodzącej w sferze politycznej jak i gospodarczej⁴.

SŁOWA KLUCZOWE: wolność gospodarcza, koncesja, przedsiębiorca, działalność gospodarcza

THE EVOLUTION OF THE INSTITUTION OF CONCESSIONS IN THE LAW AFTER 1988

ABSTRACT: The aim of the paper is to present the changes that have taken place in the scope of the freedom of economic activity from the passing of the Freedom of Economic Activity Act of 1988 till today.

Economic freedom is the principle of legal order expressed in the Constitution and specified in legislation which determines the economic system of the state based on the principles of market economy. Thereby, the freedom of economic activity has received

¹ Mgr Łukasz Ciołek – doktorant Instytutu Nauk Społecznych i Bezpieczeństwa Uniwersytetu Przyrodniczo-Humanistycznego w Siedlcach.

² Mgr Justyna Przychodzień

³ *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej* z dnia 2 kwietnia 1997 roku, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483, art. 20.

⁴ K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 9.

a formal recognition and constitutional protection. Any derogation from the legal regulation in this scope should be treated as an exception justified by important public interest. The freedom of economic activity should be perceived in relation to processes and categories of economic character. Its ensuring in 1988 in the Freedom of Economic Activity Act was the beginning of the systemic transformation taking place in the political and economic field.

KEYWORDS: Economic freedom, concession, businessman, economic activity

REFORMY GOSPODARCZE W POLSCE W 1988 ROKU

Reformy systemu gospodarczego rozpoczęły się w Polsce z początkiem lat 80., jednakże rzeczywista transformacja w kierunku gospodarki wolnorynkowej przypadła na lata 1988-1989.

Pod koniec 1988 r. uchwalona została ustawa o działalności gospodarczej – tzw. ustawa Wilczka⁵ – na mocy której, od momentu jej wejścia w życie, osoby fizyczne, osoby prawne jak i jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej, mogły podejmować i prowadzić działalność gospodarczą⁶.

Mieściła się na zaledwie pięciu stronach maszynopisu i zawierała 54 artykuły, z czego tylko 25 dotyczyło regulacji działalności gospodarczej, a reszta to przepisy przejściowe i zmieniające inne ustawy.

Za szczególnie postępowe uznano artykuły 1. i 4. Artykuł pierwszy stanowił: „Podejmowanie i prowadzenie działalności gospodarczej jest wolne i dozwolone każdemu na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa”, a artykuł 4 brzmiał: „Podmioty gospodarcze mogą w ramach prowadzonej działalności gospodarczej dokonywać czynności i działań, które nie są przez prawo zabronione”, zaś działalność gospodarcza zdefiniowana była, jako „działalność wytwórcza, budowlana, handlowa i usługowa, prowadzona w celach zarobkowych i na własny rachunek podmiotu prowadzącego taką działalność⁷”.

Przepisy ustawy znacznie upraszczały prawne wymogi legalnego podjęcia działalności gospodarczej przez osobę fizyczną – wymagano zgłoszenia do ewidencji prowadzonej przez organ administracji państwowej stopnia podstawowego, czyli np. urząd gminy.

Podmioty gospodarcze mogły również dobrowolnie zrzec się, a także niezależnie od typu prowadzonej działalności podlegać jednolitym obciążeniom fiskalno-prawnym oraz mogły korzystać na równych warunkach z kredytów i pożyczek bankowych.

Ustawa wprowadzała koncesje jedynie w 11. konkretnych przypadkach, kiedy stosowny urząd państwowy musiał wyrazić zgodę na prowadzenie działalności

⁵ Od nazwiska jej twórcy, Mieczysława Wilczka, ministra przemysłu w rządzie Mieczysława Rakowskiego.

⁶ P. Czarnek, *Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej*, Lublin 2014, s. 73-74.

⁷ Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej (Dz. U. 1988 nr 41 poz. 324), art. 2 ust. 1.

gospodarczej przez określonego przedsiębiorcę. Zgodnie z ustawą, uzyskania koncesji wymagało podjęcie działalności gospodarczej w zakresie⁸:

- wydobywania kopalin podlegających prawu górnictwu oraz poszukiwania złóż tych kopalin,
- przetwórstwa i obrotu metalami szlachetnymi i kamieniami szlachetnymi,
- wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją,
- wytwarzania środków farmaceutycznych, odurzających i psychotropowych, artykułów sanitarnych oraz substancji trujących,
- wyrobu, oczyszczania i odwadniania spirytusu oraz wydzielania spirytusu z innego wytworu, a także wyrobu wódek,
- wytwarzania wyrobów tytoniowych,
- transportu morskiego, lotniczego oraz wykonywania innych usług lotniczych,
- prowadzenia aptek,
- obrotu z zagranicą towarami i usługami, określonymi w drodze rozporządzenia Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą,
- obrotu dobrami kultury powstałymi przed 9 maja 1945 r.,
- usług ochrony osób i mienia, detektywistycznych oraz w sprawach paszportowych.

Regulacja działalności koncesjonowanej była zaskakująco zwięzła – zawarta w 4 artykułach. Organ koncesyjny mógł odmówić udzielenia koncesji ze względu na zagrożenie ważnego interesu gospodarki narodowej, obronności lub bezpieczeństwa państwa, zaś cofnąć koncesję mógł jedynie, gdy podmiot nie wypełniał określonych w koncesji podstawowych warunków wykonywania działalności gospodarczej⁹.

Ustawa z 1988 r. zalegalizowała działalność prywatną oraz funkcjonowanie prywatnych przedsiębiorstw na zasadzie: „co nie jest zakazane, jest dozwolone”. Reforma ta, dała przedsiębiorcom nowe możliwości – osoby prowadzące własną działalność gospodarczą nie napotykały barier administracyjno-prawnych, a osoby które chciały zacząć własną działalność gospodarczą miały ku temu najlepsze warunki.

Jednakże z czasem zaczęto odstępować od reguł zawartych w pierwotnym tekście ustawy Wilczka poprzez kolejne nowelizacje, które nakładały kolejne obostrzenia na osoby prowadzące własną działalność gospodarczą, skutecznie blokując możliwość zakładania nowych przedsiębiorstw, zwiększały także, kompetencje reglamentacyjno-kontrolne organów państwa¹⁰.

⁸ *Ibidem*, art. 11.

⁹ *Ibidem*, art. 20 ust. 5.

¹⁰ J. Kędzia, R. Taradejna, *Wolność gospodarcza i jej ograniczenia – chaos czy jednolita tendencja?* [w:] Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki – nr 6/2005.

REFORMY GOSPODARCZE OD 1991 ROKU

W 1991 r. w ustawie rozszerzono kompetencje organów koncesyjnych. Mogły one odtąd zobowiązać wnioskodawcę do przedstawienia, w wyznaczonym terminie, określonych informacji i dokumentów mogących uprawdopodobnić, że spełni on warunki wykonywania działalności gospodarczej, które będą określone w koncesji lub wynikają z odrębnych przepisów¹¹. Nowelizacja wprowadziła także możliwość odmowy udzielenia koncesji lub ograniczenia zakresu i przedmiotu działalności gospodarczej w przypadku, gdy wnioskodawca nie daje rękojmi należytego wykonywania działalności gospodarczej¹².

Zauważyć należy, że po licznych nowelizacjach „ustawy Wilczka” znacznie rozszerzono katalog przypadków, gdzie wymagano uzyskania koncesji w celu możliwości prowadzenia działalności gospodarczej. Uzyskania koncesji wymagało podjęcie działalności gospodarczej w zakresie:¹³

- poszukiwania, rozpoznawania i wydobywania kopalin oraz surowców mineralnych znajdujących się w odpadach powstałych po robotach górniczych oraz po procesach wzbogacania kopalin, bezzbiornikowego magazynowania substancji w górotworze oraz składowania odpadów w podziemnych wyrobiskach górniczych,
- przetwórstwa i obrotu metalami szlachetnymi i kamieniami szlachetnymi,
- przetwórstwa i obrotu metalami nieżelaznymi,
- wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją,
- wytwarzania środków farmaceutycznych i materiałów medycznych,
- wyrobu, rozlewu, oczyszczania, skażania i odwadniania spirytusu oraz wydzielania spirytusu z innego wytworu, a także wyrobu i rozlewu wódek,
- wyrobu i rozlewu wyrobów winiarskich,
- wytwarzania wyrobów tytoniowych,
- transportu morskiego, lotniczego oraz wykonywania innych usług lotniczych, a także zarządzania portami morskimi innymi niż porty o podstawowym znaczeniu dla gospodarki narodowej i lotniskami,
- zarządzania liniami kolejowymi i wykonywania przewozów kolejowych,
- prowadzenia aptek,
- obrotu hurtowego lekami gotowymi i surowcami farmaceutycznymi przeznaczonymi do produkcji lub sporządzania leków w aptekach oraz artykułami sanitarnymi,
- konfekcjonowania i obrotu środkami ochrony roślin,

¹¹ Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej, Dz.U. 1991 nr 107 poz. 460, art. 1 ust. 3.

¹² *Ibidem*, art. 1 ust. 6.

¹³ Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady, Dz.U. z 1999 r. Nr 41, poz. 412, art. 11.

- obrotu z zagranicą towarami i usługami, określonymi w drodze rozporządzenia przez Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą,
- obrotu dobrami kultury powstałymi przed dniem 9 maja 1945 r.,
- usług ochrony osób i mienia,
- usług detektywistycznych oraz w sprawach paszportowych,
- usług kurierskich, a także pocztowych usług o charakterze powszechnym, polegających na przewozie i doręczaniu w obrocie krajowym i zagranicznym: przesyłek listowych o masie powyżej 2000 g, listów wartościowych o masie powyżej 2000 g,
- dokonywania przenoszenia zapisu dźwięku lub dźwięku i obrazu na taśmy, płyty, kasety, wideokasety i wideopłyty,
- usług telekomunikacyjnych,
- obrotu w kraju i z zagranicą zwierzyną żywą oraz tuszami zwierzyny i ich częściami, z wyłączeniem sprzedaży dokonywanej przez dzierżawców i zarządców obwodów łowieckich na terenie kraju, a także sprzedaży usług turystycznych obejmujących polowania w kraju dla cudzoziemców i polowania zagranicą,
- prowadzenia agencji celnej,
- wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji oraz obrotu paliwami i energią,
- produkcji i dystrybucji tablic rejestracyjnych pojazdów,
- międzynarodowego transportu drogowego.

W pierwotnym założeniu z 1988 r. przyjęto zasadę, że obowiązkowi zgłoszenia do ewidencji działalności nie podlegają przedsiębiorcy, których działalność gospodarcza wymagała uzyskania koncesji bądź zezwolenia. W następnych ustawach z tej zasady zrezygnowano, czym ustanowiono obowiązek podwójnej rejestracji.

Ustawa z 1988 r. zastąpiona została przez ustawę z dnia 19 listopada 1999 r. – Prawo działalności gospodarczej¹⁴, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2001 r. W ustawie tej pojawiły się nowe regulacje dotyczące oddziałów i przedstawicielstw przedsiębiorców zagranicznych¹⁵, a także regulacje dotyczące małych i średnich przedsiębiorców – określając, kogo uważa się za małego a kogo za średniego przedsiębiorcę¹⁶.

Zagadnienia dotyczące działalności koncesjonowanej zawarto w 13 artykułach. Uzyskania koncesji wymagało prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie¹⁷:

- poszukiwania lub rozpoznawania złóż kopalin, wydobywania kopalin ze złóż, bezbiornikowego magazynowania substancji oraz składowania odpadów w górotworze, w tym w podziemnych wyrobiskach górniczych,

¹⁴ Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej, Dz.U. 1999 nr 101 poz. 1178.

¹⁵ *Ibidem*, art. 35-52.

¹⁶ *Ibidem*, art. 54-55.

¹⁷ *Ibidem*, art. 14.

- wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym,
- wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami i energią,
- ochrony osób i mienia,
- transportu lotniczego oraz wykonywania innych usług lotniczych,
- budowy i eksploatacji albo wyłącznie eksploatacji autostrad płatnych oraz dróg ekspresowych, do których stosuje się przepisy o autostradach płatnych,
- zarządzania liniami kolejowymi oraz wykonywania przewozów kolejowych,
- rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych.

Obowiązek uzyskania koncesji zmniejszono na rzecz nowej instytucji – zezwolenia, zasady jej udzielania nie różniły się znacznie od zasad udzielania koncesji. Ustawa wprowadziła odrębny rozdział (rozdział 4) dotyczący zasad udzielania i cofania zezwoleń, kontroli działalności objętej zezwoleniem, nie określała natomiast dziedzin działalności wymagających zezwolenia¹⁸.

21 sierpnia 2004 r. weszła w życie ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Ustawa stanowi, że podejmowanie, wykonywanie i zakończenie działalności gospodarczej jest wolne dla każdego na równych prawach, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa¹⁹. W ustawie z 2004 r. ustanowiono, iż organ administracji publicznej nie może żądać ani uzależniać swojej decyzji w sprawie podjęcia, wykonywania lub zakończenia działalności gospodarczej przez zainteresowaną osobę od spełnienia przez nią dodatkowych warunków, w szczególności przedłożenia dokumentów lub ujawnienia danych, nieprzewidzianych przepisami prawa²⁰.

Ustanowiono także, że nie można równocześnie podejmować i prowadzić więcej niż jednej kontroli działalności przedsiębiorcy, jednakże nie dotyczy to sytuacji gdy²¹:

- ratyfikowane umowy międzynarodowe stanowią inaczej,
- Przeprowadzenie kontroli jest niezbędne dla przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa lub wykroczenia, przeciwdziałania popełnieniu przestępstwa skarbowego lub wykroczenia skarbowego lub zabezpieczenia dowodów jego popełnienia,
- Kontrola jest prowadzona w toku postępowania prowadzonego na podstawie przepisów ustawy z dnia 16 lutego 2007 r. o ochronie konkurencji i konsumentów,
- przeprowadzenie kontroli jest uzasadnione bezpośrednim zagrożeniem życia, zdrowia lub środowiska naturalnego,
- kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług przed dokonaniem tego zwrotu,

¹⁸ *Ibidem*, art. 27.

¹⁹ *Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej*, Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807, art. 6.

²⁰ *Ibidem*, art. 6 ust. 2.

²¹ *Ibidem*, art. 82.

- przeprowadzenie kontroli jest realizacją obowiązków wynikających z przepisów prawa wspólnotowego o ochronie konkurencji lub przepisów prawa wspólnotowego w zakresie ochrony interesów finansowych Wspólnoty Europejskiej,
- kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług na podstawie przepisów o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków związanych z budownictwem mieszkaniowym,
- kontrola dotyczy zasadności dokonania zwrotu podatku od towarów i usług na podstawie przepisów o zwrocie osobom fizycznym niektórych wydatków poniesionych w związku z budową pierwszego własnego mieszkania.

Ustawa z 2004 r. postanowienia dotyczące działalności koncesjonowanej i regulowanej zamieszcza w 31 artykułach. Stanowi, iż uzyskania koncesji wymaga wykonywanie działalności gospodarczej w zakresie²²:

- poszukiwania, rozpoznawania złóż węglowodorów oraz kopalin stałych objętych własnością górnictwem, wydobywania kopalin ze złóż, podziemnego bezzbiornikowego magazynowania substancji oraz podziemnego składowania odpadów;
- wytwarzania i obrotu materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;
- wytwarzania, przetwarzania, magazynowania, przesyłania, dystrybucji i obrotu paliwami i energią;
- ochrony osób i mienia;
- rozpowszechniania programów radiowych i telewizyjnych, z wyłączeniem programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym, które nie są rozprowadzane naziemnie, satelitarnie lub w sieciach kablowych;
- przewozów lotniczych;
- prowadzenia kasyna gry.

Ustawodawca zastrzegł, iż wprowadzenie nowych koncesji do obowiązującego systemu prawa, wymaga nowelizacji ustawy o swobodzie działalności gospodarczej. Dodatkowym wymogiem jest fakt, że wprowadzenie ograniczeń może nastąpić tylko ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli bądź ważny interes publiczny oraz fakt, że działalność taka nie może być wykonywana jako wolna lub po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej lub uzyskaniu zezwolenia²³. Regulacje tego typu zapobiegają sytuacjom z przeszłości, gdy wprowadzano nowe koncesje dokonując jedynie zmiany w drodze regulacji szczególnych, odstępując od wnoszenia zmian w ustawie głównej.

²² *Ibidem*, art. 46 ust. 1.

²³ K. Sikora, *Koncesja jako administracyjnoprawna forma ograniczenia wolności (swobody) działalności gospodarczej*, [w:] M. Karpiuk (red.), *Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna*, Warszawa 2011, s. 148.

Koncesja jest decyzją administracyjną i w związku z tym powinna zawierać wszystkie elementy²⁴, które jako konieczne zostały wskazane w kodeksie postępowania administracyjnego, należą do nich²⁵:

- oznaczenie organu administracji publicznej, który wydał koncesję;
- datę wydania koncesji;
- wskazanie koncesjonariusza;
- przywołanie podstawy prawnej wydania koncesji;
- rozstrzygnięcie;
- uzasadnienie faktyczne i prawne;
- pouczenie o prawie wniesienia odwołania;
- podpis z podaniem danych osoby upoważnionej do wydania decyzji koncesyjnej.

Oprócz przedstawionych elementów, każda koncesja powinna zawierać inne dane objęte wnioskiem koncesyjnym, które są jednak szczególne z uwagi na specyfikację poszczególnych dziedzin działalności gospodarczej objętych obowiązkiem uzyskania koncesji.

Zgodnie z przepisami ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, organ koncesyjny powinien określić podstawowe warunki wykonywania działalności gospodarczej, której dotyczy koncesja.

W stosunku do ustawy z 1999 r., ustawa z 2004 r. posiada bardziej szczegółowe przepisy dotyczące sytuacji, gdy organ koncesyjny przewiduje udzielenie ograniczonej liczby koncesji.

Postępowanie przetargowe, rozpoczyna się od zamieszczenia stosownego ogłoszenia organu koncesyjnego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej „Monitor Polski”. Ogłoszenie takie powinno zawierać²⁶:

- minimalną opłatę, za którą może być udzielona koncesja;
- miejsce i termin składania ofert;
- warunki, jakie powinna spełniać oferta;
- wysokość, formę i termin, wniesienia wadium;
- termin rozstrzygnięcia przetargu.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej stosunkowo szczegółowo reguluje sprawę ofert oraz sposobu ich sporządzania. Zgodnie z jej postanowieniami, ofertę sporządzoną w języku polskim składa się w określonym terminie, miejscu i formie w zapieczętowanych kopertach. Oferta zawierać powinna²⁷:

²⁴ K. Marszał, *Koncesja jako administracyjnoprawna forma ograniczenia swobodny działalności gospodarczej – procesowe aspekty postępowań związanych z jej udzieleniem* [w:] A. Kisielewicz, J.P. Tarno (red.), *Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych*, 2013, s. 311.

²⁵ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. *Kodeks postępowania administracyjnego*, Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168, art. 107.

²⁶ *Ibidem*, art. 53.

²⁷ *Ibidem*, art. 53 ust. 5.

- firmę przedsiębiorcy, oznaczenie jego siedziby i adresu albo miejsca zamieszkania i adresu oraz adresu głównego miejsca wykonywania działalności gospodarczej;
- deklarowaną wysokość opłaty za udzielenie koncesji.

Zgodnie z zasadami przetargowymi ustalonymi w ustawie, oferty złożone nie podlegają wycofaniu, co oznacza, że przedsiębiorca i organ koncesyjny są ofertą związani. Przedsiębiorca w wyniku złożenia ofert poddaje się procedurze przetargowej, a organ koncesyjny – jeśli przedsiębiorca odpowiada wymogom uczestnictwa w przetargu – powinien brać jego ofertę pod uwagę²⁸.

Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej nakazuje, aby organ koncesyjny przekazywał przedsiębiorcom, którzy złożyli oferty, pisemną informację o wyniku przetargu i to niezwłocznie po jego rozstrzygnięciu. Równocześnie, organ koncesyjny zwraca wadium przedsiębiorcom, których oferty nie zostały wybrane oraz zalicza wadium na poczet opłaty przedsiębiorcom, których oferty zostały wybrane²⁹.

Organ koncesyjny udziela koncesji w liczbie wskazanej w ogłoszeniu o przetargu, biorąc pod uwagę wysokość zadeklarowanych opłat za koncesję³⁰. Jeśli zdarzy się, że przedsiębiorcy deklarują opłatę w takiej samej wysokości, to organ koncesyjny wzywa ich do ponownego podania proponowanej opłaty i wybiera spośród nich tego, który zadeklarował kwotę wyższą.

Organ koncesyjny może kontrolować działalność gospodarczą przedsiębiorcy według trzech kryteriów³¹:

- zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją,
- przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej,
- pod względem obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli.

Ustawa określa, jakiego rodzaju czynności mogą być podejmowane przez organ koncesyjny w ramach prowadzonej kontroli. Do tych czynności zalicza się: prawo wstępu na teren nieruchomości, obiektu, lokalu lub ich części, gdzie jest wykonywana działalność gospodarcza objęta koncesją, w dniach i w godzinach, w których ta działalność jest wykonywana oraz ma prawo do żądania ustnych lub pisemnych wyjaśnień, okazania dokumentów lub innych nośników informacji oraz udostępnienia danych mających związek z przedmiotem kontroli³².

Przedstawiony obraz nie ma charakteru zamkniętego, a jedynie przykładowy. Oznacza to, że organ koncesyjny może przeprowadzić każdą czynność, która służyć będzie

²⁸ A. Powałowski (red.), *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej*, Warszawa 2009, s. 187-188.

²⁹ Dz.U. 2004 Nr 173 poz. 1807, art. 54 ust. 3.

³⁰ M. Muława, *Problematyka koncesji jako najbardziej uciążliwej formy ingerencji w wolność gospodarczą* [w:] J. Kostrubiec, P. Szczeński, M. Zdyb, *Prawno – administracyjne ograniczenia podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej*, Lublin 2013, s.35.

³¹ *Ibidem*, art. 57 ust. 1.

³² *Ibidem*, art. 57 ust. 2.

realizacji celu kontroli. Rozwiązanie to jest sprzeczne z ideą ustawy wyrażającą się w swobodzie prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorców.

Z cofnięciem koncesji przedsiębiorcy ustawodawca łączy dość istotne utrudnienia, polegające nie tylko na niemożności prowadzenia takiej działalności po tym jak decyzja w tym względzie staje się ostateczna, lecz i czasowym ograniczeniu w zakresie możliwości ubiegania się o taką koncesję po raz kolejny. Przedsiębiorca, któremu cofnięto koncesję, z przyczyn, o których mowa w art. 58 ust. 1 pkt 1 i ust. 2 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej, może wystąpić z wnioskiem o ponowne udzielenie koncesji w takim samym zakresie nie wcześniej niż po upływie 3 lat od dnia wydania decyzji o cofnięciu koncesji. W ten sposób ustawodawca wprowadził rozwiązanie prawne, które stanowi dodatkowy rygor, a zarazem bodziec do przestrzegania przewidzianych prawem wymagań.

W ustawie o swobodzie działalności gospodarczej pojawiła się instytucja „działalności regulowanej”. Ustawa stanowi, że dany rodzaj działalności jest działalnością regulowaną, jeżeli przepis odrębnej ustawy tak stanowi, a przedsiębiorca może wykonywać tę działalność, jeżeli spełnia szczególne warunki określone przepisami tej odrębnej ustawy i po uzyskaniu wpisu w rejestrze działalności regulowanej³³, z zastrzeżeniem art. 75, który aż 28 ustaw, z których wynika obowiązek uzyskania zezwolenia oraz 2 ustawy zobowiązujące przedsiębiorców do uzyskania licencji.

PODSUMOWANIE

Bez wątplenia jakość prawa ma ogromny wpływ na prowadzenie działalności gospodarczej. Jednakże, nie oceniając słuszności tworzenia szczegółowych regulacji ograniczających wolność przedsiębiorców, bezsprzecznie stwierdzić należy, że od roku 1988 ustawy o zasadniczym charakterze dla działalności stale się rozrastają i uszczegóławiają, tym samym przedsiębiorcy obciążeni są przez nowe obowiązki. Systematycznie zostaje poszerzany zakres uprawnień organom władzy publicznej do ingerencji w stosunki gospodarcze.

Należy przyjąć, że wpływ na gospodarkę za pomocą aktów normatywnych powinno mieć ograniczony i racjonalny zakres. Ministerstwo Gospodarki pracuje nad nowymi przepisami regulującymi działalność gospodarczą. Na stronach Rządowego Centrum Legislacyjnego możemy już zapoznać się z projektem założeń nowego aktu prawnego³⁴.

³³ *Ibidem*, art. 64 ust. 1.

³⁴ Projekt procedowany zgodnie z Wykazem Prac Legislacyjnych Rady Ministrów, numer UA 31.

BIBLIOGRAFIA

AKTY PRAWNE

- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Ustawa z dnia 23 grudnia 1988 r. o działalności gospodarczej. Dz.U. 1988 nr 41 poz. 324.
- Ustawa z dnia 16 października 1991 r. o zmianie ustawy o działalności gospodarczej. Dz.U. 1991 nr 107 poz. 460.
- Ustawa z dnia 19 listopada 1999 r. Prawo działalności gospodarczej. Dz. U. 1999 nr 101 poz. 1178.
- Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Dz.U. 2004 nr 173 poz. 1807.
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego. Dz.U. 1960 nr 30 poz. 168.
- Ustawa z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady. Dz.U. z 1999 r. Nr 41, poz. 412, art. 11.

LITERATURA

- Klecha Klaudia. 2009. Wolność działalności gospodarczej w Konstytucji RP, Warszawa: C.H. Beck.
- Czarnek Przemysław. 2014. Wolność gospodarcza. Pierwszy filar społecznej gospodarki rynkowej, Lublin: Wydawnictwo Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego.
- Kędzia Joanna, Taradejna Ryszard. 2005. „Wolność gospodarcza i jej ograniczenia – chaos czy jednolita tendencja?”. Biuletyn Urzędu Regulacji Energetyki (nr 6) : 10-16.
- Marszał Katarzyna. 2013. Koncesja jako administracyjnoprawna forma ograniczenia swobodny działalności gospodarczej – procesowe aspekty postępowań związanych z jej udzieleniem, w: Sądowa kontrola administracji w sprawach gospodarczych, 300-316. Wolters Kluwer.
- Mulawa Marta. 2013. Problematyka koncesji jako najbardziej uciążliwej formy ingerencji w wolność gospodarczą, w: Prawno-administracyjne ograniczenia podejmowania i prowadzenia działalności gospodarczej, 25-38. Wydawnictwo UMCS.
- Sikora Kamil. 2011. Koncesja jako administracyjnoprawna forma ograniczenia wolności (swobody) działalności gospodarczej, w: Wolność działalności gospodarczej i jej ograniczenia. Problematyka prawna i aksjologiczna, 143-168. Wydawnictwo ALMAMER Szkoła Wyższa.
- Powałowski Andrzej (red.). 2009. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.