

JERZY GOSPODAREK

Collegium Mazovia Innowacyjna Szkoła Wyższa w Siedlcach (em. prof.)
jgospo@sgh.waw.pl

Tendencje w koncesjonowaniu działalności gospodarczej w prawie polskim

Abstrakt: Autor analizuje stale zmieniający się zakres przedmiotowy koncesjonowanych dziedzin działalności gospodarczej w III Rzeczypospolitej, poczynając od ustawy o działalności gospodarczej z 1988 roku. Wykazuje, że w Polsce występuje tendencja do ustalania przesadnie szerokiego kręgu dziedzin działalności gospodarczej objętych wymogiem uzyskania koncesji. Powoduje to ograniczenie wolności działalności gospodarczej i nie służy ani polskiej gospodarce, ani ochronie ważnych interesów publicznych. Dodatkowo koncesje są często wprowadzane z naruszeniem zasady proporcjonalności i bez wskazania ważnego interesu publicznego jako powodu ich ustanowienia. Autor opowiedział się w artykule za ograniczeniem liczby dziedzin działalności gospodarczej, w których wymagane jest uzyskanie koncesji.

Słowa kluczowe: koncesja, reglamentacja działalności gospodarczej, wolność działalności gospodarczej.

Wstęp

Koncesjonowanie działalności gospodarczej to forma prawna reglamentacji tej działalności, którą to problematyką prawną od wielu lat zajmuje się prof. Tadeusz Kocowski¹. Przedmiotem tego opracowania jest kwestia stale zmieniającego się zakresu koncesjonowania działalności gospodarczej w Polsce. Ze względu na ograniczenia objętościowe artykułu odnosi się on tylko do koncesji udzielanych na gruncie prawa obowiązującego w III Rzeczypospolitej. Autor stawia sobie za

¹ Zob. zwł. T. Kocowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009; *idem*, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] J. Grabowski *et al.*, *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018, s. 711–732.

cel zbadanie zmian zakresu koncesjonowania działalności gospodarczej w Polsce i ich relacji z zasadą wolności działalności gospodarczej. Rezultatem przeprowadzonych analiz jest wskazanie tendencji występujących w koncesjonowaniu w minionych ponad 30 latach.

Wykorzystywanie od lat w wielu państwach instytucji koncesji zdaje się zasadniczo przemawiać za potrzebą utrzymania także w Polsce koncesjonowania działalności gospodarczej. Poszczególne ekipy rządzące w III Rzeczypospolitej nigdy nie miały co do tego wątpliwości, choć sama istota koncesji była i jest różnie rozumiana nie tylko w języku potocznym i przez tak zwanych decydentów, ale też w literaturze fachowej. Nie wdając się w szczegółowe analizy pojęcia koncesji i jej odróżnienia od innych form prawnych reglamentacji działalności gospodarczej, a tylko odsyłając do wybranych publikacji omawiających te kwestie², trzeba na początek stwierdzić, że koncesja jest najdalej idącą formą prawną reglamentacji działalności gospodarczej w celu ochrony ważnych interesów publicznych. Powszeczne jest przy tym łączenie koncesji z uznaniowością organu koncesyjnego, która nie może być jednak rozumiana jako dowolność działania w tym zakresie.

Zarówno na gruncie ustaleń konstytucyjnych wprowadzonych na mocy ustawy z dnia 29 grudnia 1989 roku o zmianie Konstytucji Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej³, obowiązujących w pierwszych latach III Rzeczypospolitej, jak i obecnie obowiązującej Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku⁴ występowanie koncesji jako formy prawnej ograniczenia wolności działalności gospodarczej było i jest dozwolone pod warunkiem wprowadzenia w drodze ustawowej danego ograniczenia tej wolności. Wynika to z faktu, że zasada wolności działalności gospodarczej nie ma charakteru bezwzględnego⁵. Znalazło

² Zob. A. Borkowski, *Koncesja w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020, s. 107–113; J. Kabza, *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014, s. 22–39; C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996, s. 20–27; idem, *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002, s. 47–52 i 133–136; D.J. Kijowski, *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000, s. 105–176; M. Szydło, *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1, s. 46–56; M. Waligórski, *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998, s. 223–257; idem, *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009, s. 217–235.

³ Dz.U. Nr 75, poz. 444 ze zm.

⁴ Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.

⁵ Zob. np. J. Ablewicz, *Istota wolności gospodarczej w ujęciu filozoficznym*, Warszawa 2014, s. 11–15 i 94–123; J. Boć, *Rzeczpospolita*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998, s. 57–59; A. Domańska, *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001, s. 112–113; K. Kiczka, *O praktyce ograniczania wolności działalności gospodarczej*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013, s. 313–329; K. Klecha, *Wolność działalności gospodarczej w konstytucji RP*, Warszawa 2009, s. 169 n.; T. Kocowski, *Przedsiębiorcy*, [w:] A. Borkowski et al., *Administracyjne prawo gospodar-*

to wyraz w wielu orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego z lat dziewięćdziesiątych XX wieku i wydanych w XXI wieku. Już na początku istnienia III Rzeczypospolitej trybunał ten stwierdził, że zasada swobody działalności gospodarczej wcale nie proklamuje nieograniczonej swobody i może być ona ustawowo ograniczona z racjonalnych względów⁶. Nie mogą to być jednak ograniczenia dowolne i powinny mieć w zasadzie charakter przedmiotowy oraz dotyczyć szeroko rozumianej sfery ochrony życia i zdrowia ludzkiego⁷. Z kolei w orzeczeniu z 1995 roku TK uznał, że ze względu na swój charakter oraz bliski związek z interesami innych osób i interesem publicznym działalność gospodarcza może podlegać różnego rodzaju ograniczeniom w stopniu nawet większym niż prawa i wolności o charakterze osobistym lub politycznym⁸.

Obecnie odpowiednikiem ustaleń konstytucyjnych odnoszących się w pierwszych latach III Rzeczypospolitej do zasady wolności działalności gospodarczej są dalej idące sformułowania art. 22 Konstytucji RP z 1997 roku. Wskazany artykuł — poza tym, że dopuszcza ograniczenie wolności działalności gospodarczej tylko w drodze ustawy — dodaje bowiem, że może to nastąpić tylko ze względu na ważny interes publiczny. Orzekając na tej podstawie konstytucyjnej, TK stwierdził, że swoboda działalności gospodarczej może podlegać różnym ograniczeniom politycznym, w tym w postaci wyznaczenia ram prawnych obrotu gospodarczego w celu minimalizowania niekorzystnych skutków mechanizmów rynkowych w sferze, która nie może pozostać obojętna dla państwa ze względu na powszechnie uznawane wartości⁹.

W wielu innych wyrokach TK z początku XXI wieku znalazły się dalsze ustalenia co do dopuszczalnych ograniczeń zasady wolności działalności gospodarczej. Należy przywołać zwłaszcza wyrok TK uznający, że w zakresie ważnego interesu publicznego w rozumieniu art. 22 Konstytucji RP mieszczą się zarówno wartości wymienione w art. 31 ust. 3 tego aktu, jak i tam niewyszczególnione¹⁰. Oznaczało to odwołanie się do zasady proporcjonalności. W licznych innych wyrokach trybunał uzasadniał konieczność wykazania przez ustawodawcę za każdym razem, że dane ograniczenie wolności działalności gospodarczej nie tylko służy ochronie ważnego interesu publicznego, ale jest niezbędne dla tej ochrony,

cze, Wrocław 2003, s. 141–149; M. Szydło, *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011, s. 53 n.; P. Winczorek, *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008, s. 62.

⁶ Orzeczenie TK z dnia 17 grudnia 1991 roku, sygn. U. 2/91, OTK 1991, poz. 10.

⁷ Orzeczenie TK z dnia 9 kwietnia 1991 roku, sygn. U. 9/90, OTK 1991, poz. 9.

⁸ Orzeczenie TK z dnia 26 kwietnia 1995 roku, sygn. K. 11/94, ZU 1995, poz. 12.

⁹ Wyrok TK z dnia 8 kwietnia 1998 roku, sygn. K 10/97, ZU 1998, Nr 3, poz. 29.

¹⁰ Wyrok TK z dnia 29 kwietnia 2003 roku, sygn. SK 24/02, ZU 2003, Nr 4a, poz. 33. Zob. też M. Michalak, *Ważny interes publiczny jako przesłanka ograniczenia wolności działalności gospodarczej*, [w:] *25 lat fundamentów...*, s. 438–444. Por. M. Szydło, *Wolność...*, s. 165–189; A. Żurawik, *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

proceedzi do zamierzonych celów, a skutki tego ograniczenia są adekwatne do ciężarów nakładanych na obywatela¹¹.

W świetle wskazanych ustaleń konstytucyjnych można bez wątpienia stwierdzić, że koncesjonowanie jako forma prawna ograniczenia wolności działalności gospodarczej jest w określonych ustawowo sytuacjach uzasadnione i może być wprowadzone w odniesieniu do danej dziedziny działalności gospodarczej po spełnieniu przesłanek przesądzonych przez Konstytucję RP, które należy rozumieć zgodnie z ustaleniami bogatego orzecznictwa TK. Uzasadnione jest wyciągnięcie ogólnych wniosków o dopuszczalnym zakresie koncesjonowania w świetle prawa obowiązującego w III Rzeczypospolitej przy uwzględnieniu trzech przesłanek. Są to:

1. ustawowa droga wprowadzenia danego rodzaju koncesji;
2. ważny interes publiczny jako powód wprowadzenia koncesji;
3. zasada proporcjonalności, prowadząca do wykazania konieczności oparcia reglamentacji danej dziedziny działalności gospodarczej na uznaniowości organu władzy publicznej ze względu na niemożność ochrony ważnego interesu publicznego w razie wprowadzenia innych form reglamentacji gospodarczej.

1. Nieład w koncesjonowaniu na gruncie ustawy o działalności gospodarczej z 1988 roku

Chwalona za daleko posunięty liberalizm i nieraz przywoływana jako wzór liberalnych rozwiązań ustawa z dnia 23 grudnia 1988 roku o działalności gospodarczej¹² (dalej: u.d.g.) w rzeczywistości umożliwiała wyjątkowo daleko idącą ingerencję państwa w sferę wolności działalności gospodarczej. Wystąpiła wówczas zdecydowana tendencja do zwiększania liczby dziedzin działalności gospodarczej objętych koncesjonowaniem. W pierwotnej wersji wskazana ustawa w art. 11 ust. 1 wymieniała w jedenastu punktach dziedziny objęte koncesjonowaniem, w tym transport morski, prowadzenie aptek i usługi w sprawach paszportowych. To przykładowe wyliczenie dowodzi, że ustawodawca dosyć przypadkowo zaliczał niektóre rodzaje działalności gospodarczej do dziedzin objętych koncesjonowaniem¹³. W odniesieniu do części z nich wystarczyłyby zezwolenia, a w niektórych przypadkach można było odstąpić od jakiegokolwiek reglamentacji.

¹¹ Zob. wyrok TK z dnia 8 lipca 2008 roku, sygn. K 46/07, ZU 2008, Nr 6a, poz. 104; wyrok TK z dnia 13 października 2010 roku, sygn. Kp 1/09, ZU 2010, Nr 8a, poz. 74; wyrok TK z dnia 11 października 2011 roku, sygn. P 18/09, ZU 2011, Nr 8a, poz. 81; wyrok TK z dnia 27 lutego 2014 roku, sygn. P 31/13, ZU 2014, Nr 2a, poz. 16; wyrok TK z dnia 11 marca 2015 roku, sygn. P 4/14, ZU 2015, Nr SA, poz. 30. Por. M. Szydło, *Wolność...*, s. 189–244.

¹² Dz.U. Nr 41, poz. 324 ze zm.

¹³ Podkreślił to C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim...*, s. 135.

Potwierdzała to przewidziana ustawowo możliwość ograniczenia zakresu koncesjonowania przez wydanie aktu wykonawczego, co zostało zrealizowane w drodze rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 22 grudnia 1989 roku w sprawie wyłączenia niektórych rodzajów działalności gospodarczej z obowiązku uzyskiwania koncesji¹⁴. To ograniczenie zakresu koncesji było jednak stosunkowo niewielkie w porównaniu z równoległym ustawowym rozszerzeniem katalogu dziedzin koncesjonowanych przez dodanie we wskazanym art. 11 u.d.g. kolejnych rodzajów koncesji¹⁵. Wśród nich znalazły się między innymi usługi kurierskie, usługi telekomunikacyjne, produkcja i dystrybucja tablic rejestracyjnych pojazdów oraz organizowanie imprez turystycznych i pośrednictwo w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych. Jak nieprzemyślane były to działania, dowodzi to, że czym prędzej koncesje na świadczenie usług turystycznych zostały zastąpione zezwoleniami na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych¹⁶.

Nieład w koncesjonowaniu działalności gospodarczej na podstawie u.d.g. pogłębiał fakt, że akt ten objął obowiązkiem uzyskania koncesji obrót z zagranicą towarami i usługami określonymi przez rozporządzenie Ministra Współpracy Gospodarczej z Zagranicą. W rezultacie takie akty wykonawcze były co roku wydawane nowe lub zmieniane, co stale przesunęło zakres koncesjonowania działalności gospodarczej w latach dziewięćdziesiątych XX wieku. Dodatkowo kolejne dziedziny działalności gospodarczej obejmowano koncesjonowaniem w drodze ustaw szczególnych¹⁷, które określały odmienne zasady udzielania koncesji od ustalonych w u.d.g. Ustaw odrębnych, które nie były wymienione w przepisach art. 11 ust. 2a–12 tej ustawy, było aż sześć, co także świadczy o tendencji stalego poszerzania zakresu koncesjonowania w owym czasie. Przewidywano wprowadzenie kolejnych koncesji dotyczących przewozów taksówkami i działalności supermarketów¹⁸.

Nieład w ustawodawstwie gospodarczym był wówczas tak wielki, że w ekspertyzach prawnych z tamtych lat była podawana zróżnicowana liczba dziedzin objętych koncesjonowaniem (od 30 do 35)¹⁹, gdyż nie sposób było tego jednoznacznie ustalić. Nie licząc ustaw odrębnych, w ostatnim dniu obowiązywania u.d.g. można było doliczyć się 25 dziedzin objętych obowiązkiem uzyskania

¹⁴ Dz.U. Nr 72, poz. 423 ze zm.

¹⁵ J. Gospodarek, *Koncesjonowanie działalności gospodarczej*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 1997, nr 3, s. 80.

¹⁶ Zob. J. Gospodarek, *Zakres administracyjnej reglamentacji działalności w dziedzinie turystyki na drodze Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo w gospodarce rynkowej*, red. J. Gospodarek, Warszawa 1999, s. 37–48.

¹⁷ Te ustawy szczególne omówili Stanisław Biernat i Andrzej Wasilewski, *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997, s. 212–222.

¹⁸ Zob. J. Gospodarek, *Koncesjonowanie...*, s. 81.

¹⁹ Zob. W.J. Katner, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003, s. 85.

koncesji²⁰. Uzasadniony jest więc pogląd, że wprowadzanie nowych koncesji w owym czasie podważało sens konstytucyjnej zasady wolności gospodarczej²¹. Koncesje te były z reguły wprowadzane z przyczyn politycznych²². Przy tym na swoisty paradoks zwróciła uwagę Małgorzata Niezgódka-Medkova: przyjęta jeszcze w PRL liberalna u.d.g. okazała się wkrótce — w warunkach gospodarki rynkowej w III Rzeczypospolitej — zbyt liberalna i wolnościowa²³. Kolejne nowelizacje tej ustawy, obejmujące obowiązkiem uzyskania koncesji coraz więcej dziedzin działalności gospodarczej, ograniczały wolność gospodarczą i wprowadzały sterowanie metodami administracyjnymi²⁴. Bardziej wyważone zarzuty pod adresem u.d.g. zgłosił Cezary Kosikowski, wskazując, że ustawa ta nie zawierała pełnego katalogu koncesji wymaganych w prawie polskim, a niedoskonały stan prawny w dziedzinie koncesjonowania można było poprawić między innymi przez wyeliminowanie z kategorii koncesji tych, które na to miano nie zasługują²⁵. W istocie panował wówczas nieład w koncesjonowaniu, który prowadził do ograniczenia wolności działalności gospodarczej.

2. Ograniczenie zakresu koncesjonowania przez ustawę Prawo działalności gospodarczej z 1999 roku

Potrzeba uporządkowania sfery koncesjonowania działalności gospodarczej i udzielania zezwoleń była jednym z argumentów przemawiających za uchwaleniem nowego prawa działalności gospodarczej²⁶. Poselski projekt ustawy przewidywał przy tym, że tylko cztery dziedziny działalności gospodarczej miały być

²⁰ Tak A. Wołoszyn-Cichocka, *Ewolucja polskich regulacji prawnych w zakresie koncesjonowania działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2019, nr 2, s. 169; W.J. Katner, *op. cit.*, s. 84.

²¹ A. Trela, *Nowe zasady koncesjonowania działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” (dalej: RPEiS) 2002, nr 2, s. 87.

²² O wyborze politycznym w tym zakresie, poczynając od u.d.g., piszą Zofia Snażyk i Adam Szafrński, *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2009, s. 109. Z kolei Tadeusz Kocowski podkreślił, że politycznie ustalone cele społeczne, wymagające ingerencji państwa w gospodarkę, są — obok aktualnej sytuacji gospodarczej państwa — źródłem wprowadzanych ograniczeń reglamentacyjnych. Zob. *idem*, *Reglamentacja działalności gospodarczej...*, 2018, s. 109.

²³ M. Niezgódka-Medkova, *Zmiany ustawy o działalności gospodarczej*, „Firma” 1991, nr 12, s. 21.

²⁴ Tak M. Waligórski, *Administracyjna regulacja...*, s. 147. Jednak jedenaście lat później autor ten napisał zachowawczo, że kolejne zmiany u.d.g., choć zmieniły zakres koncesjonowania działalności gospodarczej, to nie doprowadziły do odejścia od podstawowych założeń pierwotnej wersji tej ustawy. Zob. *idem*, *Koncesje...*, s. 37.

²⁵ C. Kosikowski, *Koncesje w prawie polskim...*, s. 135–137.

²⁶ Zob. druk sejmowy nr 608 z 18 lipca 1998 roku, s. 1 uzasadnienia projektu ustawy.

objęte obowiązkiem uzyskania koncesji: poszukiwanie, rozpoznawanie oraz wydobywanie kopalin i surowców mineralnych, przy czym jako odrębną dziedzinę wskazano taką działalność w polskich obszarach morskich, a ponadto wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucję i obrót paliwami ciekłymi i energią. Projekt ten został jednak wycofany, gdyż jego ustalenia zostały zasadniczo przejęte przez projekt rządowy²⁷, który przewidywał sześć dziedzin koncesjonowanej działalności gospodarczej i różnił się od projektu poselskiego wymaganiem koncesji dodatkowo w odniesieniu do ochrony osób i mienia, transportu lotniczego oraz wykonywania innych usług lotniczych, a także co do budowy i eksploatacji autostrad płatnych. Warto zauważyć, że główny twórca tego projektu, ówczesny wiceminister gospodarki prof. Wojciech J. Katner, opowiadał się za pozostawieniem tylko czterech dziedzin działalności koncesjonowanej z kilkudziesięciu objętych do tej pory obowiązkiem uzyskania koncesji²⁸. Ostatecznie ustawa Prawo działalności gospodarczej z dnia 19 listopada 1999 roku (dalej: u.p.d.g.)²⁹ w art. 14 wprowadziła wymóg uzyskania koncesji dla ośmiu dziedzin działalności gospodarczej, dodając zarządzanie liniami kolejowymi i wykonywanie przewozów kolejowych oraz rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych. Po prawie czterech latach w komentarzu do wskazanego artykułu W.J. Katner przestrzegał przed wprowadzaniem nowych koncesji w ramach naiwnego dostrzegania w nich źródła właściwego prowadzenia działalności gospodarczej³⁰.

Niewątpliwie u.p.d.g. była wyrazem liberalizacji polskiej gospodarki i dowodem słusznej tendencji ograniczania zakresu koncesjonowania działalności gospodarczej w III Rzeczypospolitej na przełomie wieków³¹. W opinii Karola Sobczaka ustawa ta w znacznym zakresie zbliżyła Polskę do rozwiązań europejskich i znaczących, wypróbowanych regulacji państw członkowskich UE³². W kwestiach koncesjonowania działalności gospodarczej akt ten spotkał się, jak rzadko, z ogólną akceptacją w literaturze przedmiotu, w której podkreślano jego zasługi w postaci likwidacji dziewięciu rodzajów koncesji oraz zastąpienia w 22 przypadkach dotychczasowych koncesji zezwoleniami i licencją przewozową³³.

²⁷ Zob. druk sejmowy nr 715 z 10 listopada 1998 roku.

²⁸ Zob. *Powielaczowe do kosza*, rozmowa K. Doliniak z W.J. Katnerem, wiceministrem gospodarki, „Gazeta Bankowa” 13–19.06.1998, s. 11.

²⁹ Dz.U. Nr 101, poz. 1178 ze zm.

³⁰ W.J. Katner, *op. cit.*, s. 84–87.

³¹ Podkreśliłem to już na etapie prac ustawodawczych nad projektem tej ustawy, który wyróżniał się wysokim poziomem legislacyjnym i przygotowaniem w konsultacjach z różnymi środowiskami. Zob. J. Gospodarek, *Nowe prawo działalności gospodarczej jako wyraz liberalizacji polskiej gospodarki*, [w:] *Transformacja gospodarki polskiej w drodze do Unii Europejskiej*, Kazimierz Dolny 1999, s. 238–245.

³² K. Sobczak, *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Warszawa 2001, s. 185.

³³ Zob. C. Kosikowski, *Nowa ustawa o działalności gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1, s. 12–16; W. Kubala, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 99–151; J. Kuciński, Z. Trzcinski, *Nowa regulacja ustawowa działalności gospodarczej w Polsce*,

Jak podkreślił Tadeusz Kocowski, poddanie ośmiu dziedzin działalności gospodarczej koncesjonowaniu przez u.p.d.g. było spowodowane względami policyjnymi lub reglamentacyjnymi, a w niektórych przypadkach jednymi i drugimi³⁴. Żeby te kryteria nie były pokusą do zbyt łatwego wprowadzenia kolejnych koncesji, ustawodawca zawarł we wskazanej ustawie przepis art. 14 ust. 2, który dopuszczał to tylko w przypadku, gdy działalność ta nie mogła być wykonywana jako wolna lub po uzyskaniu zezwolenia, wymagając przy tym zmiany tej ustawy. W ocenie C. Kosikowskiego było to dość optymistyczne założenie³⁵, ale do końca obowiązywania tego aktu ustawodawczego liczba dziedzin objętych koncesjonowaniem nie tylko się nie zwiększyła, ale uległa zmniejszeniu do sześciu. Wynikło to z uchylecia w 2003 roku obowiązku uzyskania koncesji na zarządzanie liniami kolejowymi i wykonywanie przewozów kolejowych oraz zastąpienia koncesji na budowę i eksploatację autostrad płatnych nowym systemem finansowania opartym na umowach. Ponadto ustawa z dnia 5 lipca 2002 roku — Prawo lotnicze³⁶ ograniczyła koncesje tylko do przewozów lotniczych, wyłączając inne usługi lotnicze.

Można by w pełni pozytywnie oceniać regulacje u.p.d.g. dotyczące koncesjonowania, gdyby nie ustalenia art. 98 tej ustawy, przewidujące wygaśnięcie z mocy prawa obowiązku uzyskania koncesji w razie nieokreślenia ustawowo zakresu i warunków wykonywania działalności gospodarczej i udzielania koncesji objętych art. 14 analizowanej ustawy, co powinno nastąpić w terminie sześciu miesięcy od wejścia w życie tej ustawy. Termin ten był dwukrotnie przedłużony ustawowo, przy czym zmiana ustawy z 2001 roku miała wejść w życie z mocą wsteczną już po 30 czerwca 2001 roku. Zostało to zakwestionowane w wyroku TK z 10 października 2001 roku jako naruszające zasadę nieretroakcji³⁷.

3. Niekonsekwencje ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 roku co do zakresu koncesjonowania działalności gospodarczej

Projekt ustawy o swobodzie działalności gospodarczej z 2004 roku (dalej: u.s.d.g.) miał na celu między innymi umocnienie gwarancji swobody działalności gospodarczej i poszerzenie zakresu wolności gospodarczej zwłaszcza przez za-

RPEiS 2000, nr 3, s. 46–50; J. Sommer, K. Stoga, R. Potrzeszcz, *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000, s. 67–144; A. Wołoszyn-Cichocka, *op. cit.*, s. 170–172.

³⁴ T. Kocowski, *Prawne formy działań policyjno-reglamentacyjnych*, [w:] A. Borkowski *et al.*, *Administracyjne prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2000, s. 96.

³⁵ C. Kosikowski, *Nowa ustawa...*, s. 12.

³⁶ Dz.U. Nr 130, poz. 1112 ze zm.

³⁷ Sygn. K 28/2001, OTK ZU 7/2001, poz. 212.

stąpienie większości zezwoleń wpisem do rejestru działalności regulowanej jako nową formą reglamentacji gospodarczej³⁸. Założeniem było zmniejszenie zakresu koncesjonowanej działalności gospodarczej i zastąpienie zezwoleniami koncesji na przewozy lotnicze. W związku z bliskim już wtedy wejściem Polski do UE trzeba było jednak dodać, w zgodzie z prawem Unii, koncesje na przewozy lotnicze, co nastąpiło przez autopoprawkę do rządowego projektu³⁹. W sumie więc w pierwotnej wersji u.s.d.g. z 2 lipca 2004 roku⁴⁰ zakres dziedzin koncesjonowanych był mniejszy niż na początku obowiązywania u.p.d.g., ale nie wykazywał różnic w porównaniu ze stanem prawnym z końca jej obowiązywania⁴¹. Intencją u.s.d.g. było ograniczenie tworzenia dodatkowych koncesji i tak należało interpretować przepis art. 40 ust. 3 tej ustawy, który przejął z poprzedniej ustawy przesłanki dopuszczalności wprowadzenia nowych koncesji⁴².

Niestety ustawodawca nie był konsekwentny w kwestii ograniczania zakresu koncesjonowanej działalności gospodarczej, gdyż ustawą z dnia 19 listopada 2009 roku o grach losowych⁴³ wprowadził koncesje na prowadzenie kasyna gry. W druku sejmowym zawierającym projekt tej ustawy brakuje choćby krótkiego wykazania konieczności zastosowania tej formy reglamentacji gospodarczej⁴⁴. Po co więc są ustalane przesłanki dopuszczalności wprowadzenia nowych koncesji, jeśli potem decyzja polityczna zastępuje analizę prawną problemu? Pytanie to jest oczywiście retoryczne.

Podobnie polski ustawodawca postąpił w kwestii dodania obowiązku uzyskania koncesji na przesyłanie dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania. Takie składowanie dwutlenku węgla w odpowiedniej formacji geologicznej jest kwestią raczej dalekiej przyszłości. Gdy projektowano zmiany polskiego prawa, aby być w zgodzie prawem UE, które wymaga w tym zakresie uzyskania pozwolenia, trwały dopiero prace badawcze nad tak zwaną technologią CCS, która jest potencjalnym sposobem ograniczenia nadmiernej emisji dwutlenku węgla do atmosfery. Była wtedy mowa jedynie o projekcie demonstracyjnym w tej dziedzinie. Ustawa z 2013 roku, nowelizująca prawo geologiczne i górnicze, wprowadziła do art. 46 ust. 1 u.s.d.g. wymaganie uzyskania koncesji na przesyłanie dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania, choć w uzasadnieniu projektu ustawy nie znalazło się żadne tłumaczenie, dlaczego nie wprowadzono zezwolenia zamiast koncesji⁴⁵. Trudno tu zatem mówić o konsekwencji polskiego ustawodawcy.

³⁸ Druk sejmowy nr 2118 z 15 października 2003 roku.

³⁹ Druk sejmowy nr 2118-A z 6 lutego 2004 roku.

⁴⁰ Dz.U. Nr 173, poz. 1807.

⁴¹ C. Kosikowski, *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 149.

⁴² Tak S. Koroluk w komentarzu do art. 46 ustawy, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powalowski, Warszawa 2007, s. 173–174.

⁴³ Dz.U. Nr 201, poz. 1540 ze zm.

⁴⁴ Druk sejmowy nr 2481 z 12 listopada 2009 roku.

⁴⁵ Zob. druk sejmowy nr 1493 z 18 czerwca 2013 roku.

4. Minimalizm regulacyjny co do koncesji w ustawie Prawo przedsiębiorców z 2018 roku

Obecnie obowiązująca ustawa Prawo przedsiębiorców z dnia 6 marca 2018 roku (dalej: u.p.p.)⁴⁶, będąca wiodącym aktem pakietu ustaw nazywanego zupełnie bezpodstawnie tak zwaną Konstytucją Biznesu⁴⁷, przejęła większość ustaleń poprzednio obowiązującej u.s.d.g. Jednak co do kwestii reglamentacji działalności gospodarczej, a zwłaszcza koncesjonowania tej działalności, unormowania u.p.p. są ograniczone do zaledwie ośmiu artykułów, w tym czterech dotyczących koncesji i jednego wspólnego art. 44 odnoszącego się do wszystkich form prawnych reglamentacji. Trudno to uznać za dobrą zmianę, skoro uprzednio aż 20 artykułów u.s.d.g. regulowało całościowo działalność koncesjonowaną. Co więcej, u.p.p. — odmiennie niż poprzednio obowiązujące ustawy — nie zawiera katalogu dziedzin działalności gospodarczej objętych koncesjonowaniem ani warunku zmiany tej ustawy w razie wprowadzenia nowych koncesji, co wydaje się dosyć oczywistą zmianą na gorsze⁴⁸. Artykuł 37 ust. 3 u.p.p. ogranicza się do odesłania do odrębnych przepisów w kwestii szczegółowego zakresu i warunków wykonywania działalności gospodarczej podlegającej koncesjonowaniu. Oczywiście chodzi o skomplikowane przepisy ustaw szczególnych, o których wiedza jest ograniczona nawet wśród specjalistów. Jednakże w literaturze przedmiotu z reguły nie krytykuje się tego odesłania, przyjmując je jako odmienne niż dotychczasowe rozwiązanie ustawowe. Skutek jest taki, że nawet w komentarzach do u.p.p. nie zawsze są wymieniane i analizowane wszystkie dziedziny działalności gospodarczej wymagające obecnie uzyskania koncesji⁴⁹, a niekiedy czyni się to przez odwołanie do ustaleń u.s.d.g.⁵⁰

⁴⁶ Dz.U. z 2018 r. poz. 646 ze zm.

⁴⁷ Zob. J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko*, Warszawa 2019, s. 42–54. Zob. też krytyczne uwagi Michała Strzelbickiego, *Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle ustawy prawo przedsiębiorców na tle unormowań wcześniejszych*, RPEiS 2018, nr 4, s. 83–86.

⁴⁸ J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze...*, s. 212. Podobnie M. Strzelbicki, *op. cit.*, s. 78 i 82.

⁴⁹ Zob. J. Gola, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019, s. 170–171, gdzie wymieniono nie wszystkie i z błędami rodzaje koncesjonowanej działalności gospodarczej; P. Tracz, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019, s. 251–252, gdzie zawarto poprzednio ustalony katalog rodzajów działalności objętych koncesją, nie wskazując aktualnego stanu prawnego w tym zakresie; A. Powałowski, *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powałowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018, s. 109, gdzie jedynie w przypisie zostały wymienione ustawy odrębne wprowadzające koncesje bez jakiegokolwiek komentarza.

⁵⁰ Zob. H. Nowicki, *Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej*, [w:] *Prawo przedsiębiorców*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2020, s. 128–129.

Trzeba na koniec analiz aktualnego stanu prawnego w zakresie koncesjonowania działalności gospodarczej w III Rzeczypospolitej stwierdzić, że liczba dziedzin działalności gospodarczej objętych obowiązkiem uzyskania koncesji nie zmieniła się po wejściu w życie u.p.p.⁵¹ Przepis art. 44 ust. 4 tej ustawy odsyła do Punktu Informacji dla Przedsiębiorców, który udostępnia listę rodzajów działalności gospodarczej wymagających uzyskania koncesji wraz ze wskazaniem odpowiednich aktów prawnych. Nie jest to jednak całkowicie pewne źródło informacji o prawie obowiązującym w związku z jego częstymi zmianami. Dobrze, że stan prawny w zakresie koncesjonowania działalności gospodarczej nie uległ zmianie w ostatnich latach, co jest tendencją niespotykaną w III Rzeczypospolitej. Projekt u.p.p.⁵² nie zapowiedział żadnych zmian co do rodzajów koncesjonowanej działalności gospodarczej. W literaturze przedmiotu podnosi się jednak potrzebę zrezygnowania z koncesji w takich dziedzinach, jak rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych⁵³, prowadzenie kasyna gry, usługi ochrony osób i mienia oraz przesyłanie dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania⁵⁴. Warto postawić kolejne retoryczne pytanie: czy tendencja malejąca odnośnie do liczby dziedzin koncesjonowanej działalności gospodarczej znajdzie zastosowanie w praktyce legislacyjnej III Rzeczypospolitej?

Wnioski

Dokonane analizy ustawodawstwa III Rzeczypospolitej w świetle literatury przedmiotu i orzecznictwa TK prowadzą do wniosku o występowaniu zdecydowanej tendencji do tworzenia przesadnie szerokiego kręgu dziedzin koncesjonowanej działalności gospodarczej, co następowało kosztem ograniczania konstytucyjnej zasady wolności działalności gospodarczej. Trzeba zauważyć, że z wyjątkiem kilku ostatnich lat polski ustawodawca przy okazji uchwalania kolejnych ustaw dotyczących działalności gospodarczej deklarował zamiar ograniczenia liczby dziedzin koncesjonowanej działalności gospodarczej, ale względy polityczne powodowały finalnie wzrost liczby koncesji. Jedynym wyjątkiem były działania ograniczające zakres koncesjonowania podjęte przez u.p.d.g. Ustawodawca w teorii z reguły chciał ograniczenia zakresu przedmiotowego koncesjono-

⁵¹ Zob. J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze...*, s. 211–216.

⁵² Druk sejmowy nr 2051 z 21 listopada 2017 roku.

⁵³ Z. Szażyk, A. Szafrński, *op. cit.*, s. 109.

⁵⁴ Zob. bliżej J. Gospodarek, *Prawo gospodarcze...*, s. 212–214. Jeszcze dalej idące uwagi krytyczne w kwestii uregulowania w u.p.p. zagadnień koncesjonowania zgłosił M. Strzelbicki, *op. cit.*, s. 82–83. Autor ten słusznie zakwestionował stanowisko Macieja Etela (*Reglamentacja działalności gospodarczej na gruncie przepisów ustawy z 6.3.2018 r. — Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13, s. 31), jakoby jakość przepisów u.p.p. dotyczących koncesji została poprawiona w porównaniu z regulacjami u.s.d.g.

wanej działalności gospodarczej, ale praktyka gospodarcza powodowała wzrost liczby koncesji odwołujących się do tradycji w tym zakresie oraz tak zwanych potrzeb chwili, motywowanych względami politycznymi.

Najwyraźniej polski ustawodawca nie ma wizji ustawowego rozwiązania problemu takiego ustalenia przedmiotowego zakresu koncesjonowania działalności gospodarczej, żeby służyło to dobrze polskiej gospodarce i należycie chroniło ważny interes publiczny. Jak słusznie już przed laty podkreślił Marek Szydło, koncesje są instytucją swoiście rezerwową, która powinna być wykorzystywana jedynie w ostateczności⁵⁵. Niestety życie dowodzi, że przy wprowadzaniu kolejnych koncesji w niewielkim stopniu, a niekiedy wcale nie uwzględnia się zasady proporcjonalności, co powoduje ograniczanie wolności działalności gospodarczej. Wolności tej nie służy też zrezygnowanie w u.p.p. z katalogu dziedzin działalności gospodarczej objętych koncesjonowaniem i związanego z nim warunku zmiany tej ustawy w razie wprowadzenia nowej koncesji. Teraz mało kto wie, ile i jakich rodzajów koncesji jest wymaganych przez prawo obowiązujące w Polsce. A zasadniczo im mniej wiedzy, tym mniej wolności...

Bibliografia

- Ablewicz J., *Istota wolności gospodarczej w ujęciu filozoficznym*, Warszawa 2014.
- Biernat S., Wasilewski A., *Ustawa o działalności gospodarczej. Komentarz*, Kraków 1997.
- Boć J., *Rzeczpospolita*, [w:] *Konstytucje Rzeczypospolitej oraz komentarz do Konstytucji RP z 1997 roku*, red. J. Boć, Wrocław 1998.
- Borkowski A., *Koncesja w publicznym prawie gospodarczym*, [w:] *Tadeusz Bigo o administracji i prawie administracyjnym*, red. T. Kocowski, P. Lisowski, M. Paplicki, Wrocław 2020.
- Domańska A., *Konstytucyjne podstawy ustroju gospodarczego Polski*, Warszawa 2001.
- Etel M., *Reglamentacja działalności gospodarczej na gruncie przepisów ustawy z 6.3.2018 r. — Prawo przedsiębiorców*, „Monitor Prawniczy” 2018, nr 13.
- Gola J., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *Konstytucja biznesu. Komentarz*, red. M. Wierzbowski, Warszawa 2019.
- Gospodarek J., *Koncesjonowanie działalności gospodarczej*, „Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów SGH” 1997, nr 3.
- Gospodarek J., *Nowe prawo działalności gospodarczej jako wyraz liberalizacji polskiej gospodarki*, [w:] *Transformacja gospodarki polskiej w drodze do Unii Europejskiej*, Kazimierz Dolny 1999.
- Gospodarek J., *Prawo gospodarcze dla ekonomistów i nie tylko*, Warszawa 2019.
- Gospodarek J., *Zakres administracyjnej reglamentacji działalności w dziedzinie turystyki na drodze Polski do Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo w gospodarce rynkowej*, red. J. Gospodarek, Warszawa 1999.

⁵⁵ M. Szydło, *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 12, s. 4. Podobnie o powinności stosowania koncesji tylko w sytuacjach wyjątkowych pisze Joanna Ablewicz, *op. cit.*, s. 194. Autorka zasadnie dodaje do tego warunek konkretnego uzasadnienia wprowadzenia danej koncesji.

- Kabza J., *Koncesje i zezwolenia. Analiza ekonomiczna*, Warszawa 2014.
- Katner W.J., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz. Orzecznictwo. Piśmiennictwo*, Warszawa 2003.
- Kiczka K., *O praktyce ograniczania wolności działalności gospodarczej*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013.
- Kijowski D.J., *Pozwolenia w administracji publicznej*, Białystok 2000.
- Klecha K., *Wolność działalności gospodarczej w konstytucji RP*, Warszawa 2009.
- Kocowski T., *Prawne formy działań policyjno-reglamentacyjnych*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze. Zagadnienia wybrane*, Wrocław 2000.
- Kocowski T., *Przedsiębiorcy*, [w:] A. Borkowski, A. Chełmoński, M. Guziński, K. Kiczka, L. Kieres, T. Kocowski, *Administracyjne prawo gospodarcze*, Wrocław 2003.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] J. Grabowski, L. Kieres, A. Walaszek-Pyziół, M. Biliński, R. Blicharz, T. Długosz, K. Horubski, K. Kiczka, T. Kocowski, M. Szydło, A. Żurawik, *System Prawa Administracyjnego*, t. 8a. *Publiczne prawo gospodarcze*, red. R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wróbel, Warszawa 2018.
- Kocowski T., *Reglamentacja działalności gospodarczej w polskim administracyjnym prawie gospodarczym*, Wrocław 2009.
- Koroluk S., *Komentarz do art. 46 ustawy*, [w:] *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powąłowski, Warszawa 2007.
- Kosikowski C., *Koncesje i zezwolenia na działalność gospodarczą*, Warszawa 2002.
- Kosikowski C., *Koncesje w prawie polskim*, Kraków 1996.
- Kosikowski C., *Nowa ustawa o działalności gospodarczej*, „Państwo i Prawo” 2000, nr 1.
- Kosikowski C., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2005.
- Kubala W., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Kuciński J., Trzcíński Z., *Nowa regulacja ustawowa działalności gospodarczej w Polsce*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2000, nr 3.
- Michalak M., *Ważny interes publiczny jako przesłanka ograniczenia wolności działalności gospodarczej*, [w:] *25 lat fundamentów wolności działalności gospodarczej. Tendencje rozwojowe*, red. J. Grabowski, K. Pokryszka, A. Hołda-Wydrzyńska, Katowice 2013.
- Niezgódka-Medkova M., *Zmiany ustawy o działalności gospodarczej*, „Firma” 1991, nr 12.
- Nowicki H., *Koncesje jako prawna forma reglamentacji działalności gospodarczej*, [w:] *Prawo przedsiębiorców*, red. B. Rakoczy, Warszawa 2020.
- Powąłowski A., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] A. Dobaczewska, A. Powąłowski, H. Wolska, *Nowe prawo przedsiębiorców*, Warszawa 2018.
- Powielaczowe do kosza*, rozmowa K. Doliniak z W.J. Katnerem, wiceministrem gospodarki, „Gazeta Bankowa” 13–19.06.1998.
- Snażyk Z., Szafrąnska A., *Publiczne prawo gospodarcze*, Warszawa 2009.
- Sobczak K., *Działalność gospodarcza. Uregulowania prawne*, Warszawa 2001.
- Sommer J., Stoga K., Potrzeszcz R., *Prawo działalności gospodarczej. Komentarz*, Warszawa 2000.
- Strzelbicki M., *Reglamentacja działalności gospodarczej w świetle ustawy prawo przedsiębiorców na tle unormowań wcześniejszych*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2018, nr 4.
- Szydło M., *Koncepcja koncesji w ujęciu klasycznym i jej recepcja w prawie polskim*, „Państwo i Prawo” 2004, nr 1.
- Szydło M., *Reglamentacja podejmowania działalności gospodarczej w nowej ustawie o swobodzie działalności gospodarczej*, „Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego” 2004, nr 12.
- Szydło M., *Wolność działalności gospodarczej jako prawo podstawowe*, Bydgoszcz-Wrocław 2011.
- Tracz P., *Reglamentacja działalności gospodarczej*, [w:] *Prawo przedsiębiorców. Komentarz*, red. A. Pietrzak, Warszawa 2019.

- Trela A., *Nowe zasady koncesjonowania działalności gospodarczej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2002, nr 2.
- Waligórski M., *Administracyjna regulacja działalności gospodarczej. Problemy prawnej reglamentacji*, Poznań 1998.
- Waligórski M., *Koncesje na działalność gospodarczą w prawie polskim*, Poznań 2009.
- Winczorek P., *Komentarz do Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku*, Warszawa 2008.
- Wołoszyn-Cichocka A., *Ewolucja polskich regulacji prawnych w zakresie koncesjonowania działalności gospodarczej*, „Przegląd Prawa Administracyjnego” 2019, nr 2.
- Żurawik A., *Interes publiczny w prawie gospodarczym*, Warszawa 2013.

Tendencies in Licensing Business Activity in Polish Law

Summary

The author analyzes the constantly changing scope of licensed business activity in the Third Republic of Poland, beginning with the 1999 Act of Polish Business Activity Law. He proves that in Poland, there is a tendency to require too many kinds of business types to obtain a license, which results in the limitation of the freedom of business activity and does not serve the Polish economy and the protection of important public interests well. Licenses are often introduced regardless of the proportionality principle and without indicating an important public interest as the reason of their introduction. In this article, the author suggests that the number of types of business activity where a license is required ought to be limited.

Keywords: license, restrictions of business activity, freedom of business activity.