

JAKUB KABZA

KONCESJE I ZEZWOLENIA

ANALIZA EKONOMICZNA



LEX

a Wolters Kluwer business

JAKUB KABZA

KONCESJE I ZEZWOLENIA

ANALIZA EKONOMICZNA



LEX

a Wolters Kluwer business

Warszawa 2014

Stan prawny na 1 kwietnia 2014 r.


Wydawca
Monika Pawłowska

Redaktor prowadzący
Ewa Fonkowicz

Opracowanie redakcyjne
Agata Walkowska

Łamanie
Sławomir Sobczyk

.....
: Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących :
: im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej :
: w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. :
: A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty. :
:

 SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ
Więcej na www.legalnakultura.pl
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

.....

© Copyright by
Wolters Kluwer SA, 2014

ISBN: 978-83-264-3280-4

Wydane przez:
Wolters Kluwer SA

Dział Praw Autorskich
01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33
tel. 22 535 82 00, fax 22 535 81 35
e-mail: ksiazki@wolterskluwer.pl

www.wolterskluwer.pl
księgarnia internetowa www.profinfo.pl

Spis treści

Wykaz skrótów.....	9
Przedmowa.....	11
Podziękowania.....	15
CZĘŚĆ I. Przedmiot, metoda, założenia.....	17
Rozdział 1. Charakterystyka koncesji i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej.....	19
1.1. Publiczne prawo gospodarcze.....	19
1.2. Reglamentacja gospodarcza.....	22
1.3. Charakterystyka koncesji.....	24
1.4. Charakterystyka zezwoleń.....	31
1.5. Koncesje a zezwolenia.....	34
Rozdział 2. <i>Law & Economics</i>.....	40
2.1. Charakterystyka <i>Law & Economics</i>	40
2.2. Założenia analizy.....	61
Rozdział 3. <i>Law & Economics</i> a publiczne prawo gospodarcze.....	82
3.1. Teorie regulacji.....	82
3.2. Przydatność analizy ekonomicznej norm publicznego prawa gospodarczego.....	94
3.3. Sposób postrzegania koncesji i zezwoleń na gruncie <i>Law & Economics</i>	98
Rozdział 4. Kryteria efektywności.....	102
4.1. Pojęcie kryteriów efektywności.....	102
4.2. Optimum Pareto.....	104

4.3. Kryterium Pareto-ulepszenia	105
4.4. Kryterium Kaldora-Hicksa	106
4.5. Kryterium Posnera.....	111
4.6. Aplikacja kryteriów efektywności	114
CZĘŚĆ II. Ekonomiczne racje oraz skutki stosowania koncesji i zezwoleń.....	117
Rozdział 1. Ekonomiczne uzasadnienie koncesji i zezwoleń.....	119
1.1. Argumenty ekonomiczne w dyskursie o koncesjach i zezwoleniach.....	120
1.2. Asymetria informacji.....	121
1.2.1. Negatywna selekcja	123
1.2.2. Pokusa nadużycia	127
1.2.3. Rola koncesji i zezwoleń w likwidowaniu ujemnych następstw asymetrii informacji	131
1.3. Negatywne efekty zewnętrzne.....	134
1.3.1. Pojęcie negatywnych efektów zewnętrznych.....	134
1.3.2. Problem dóbr wspólnych.....	138
1.3.3. Rola koncesji i zezwoleń w likwidowaniu problemu negatywnych efektów wewnętrznych	144
Rozdział 2. Ekonomiczne koszty posługiwania się koncesjami i zezwoleniami	146
2.1. Ograniczenie konkurencji	146
2.2. Problem pryncypała–agenta	153
2.3. Pogoń za rentą.....	157
2.4. Spadek jakości dóbr na rynkach reglamentowanych.....	165
2.5. Problem skuteczności koncesji i zezwoleń	166
2.6. Pozostałe wątpliwości	169
CZĘŚĆ III. Alternatywne metody regulacji.....	171
Rozdział 1. Kierunek analizy.....	173
1.1. Postulat minimalizacji kosztów regulacji	173
1.2. Alternatywne metody regulacji	177

Rozdział 2. Analiza alternatywnych metod regulacji spoza publicznego prawa gospodarczego	182
2.1. Prawo cywilne.....	182
2.1.1. Prawo cywilne w walce z asymetrią informacji.....	182
2.1.2. Prawo cywilne w walce z negatywnymi efektami zewnętrznymi	195
2.2. Prawo karne.....	205
2.2.1. Zarys ekonomicznej teorii przestępczości i kar.....	205
2.2.2. Rola prawa karnego w walce z asymetrią informacji i negatywnymi efektami zewnętrznymi	209
Rozdział 3. Analiza alternatywnych metod regulacji wywodzących się z publicznego prawa gospodarczego.....	216
3.1. Uwagi metodologiczne	216
3.2. System certyfikatów publicznych	217
3.3. Regulowana działalność gospodarcza	227
CZĘŚĆ IV. Optymalizacja regulacji.....	239
Rozdział 1. Algorytm optymalizacyjny	241
Rozdział 2. Zasada proporcjonalności a algorytm optymalizacyjny	249
Rozdział 3. Analiza wybranych ustaw	254
3.1. Uwagi wstępne	254
3.2. Działalność koncesjonowana.....	255
3.2.1. Prawo geologiczne i górnicze	256
3.2.2. Ustawa o ochronie osób i mienia	260
3.3. Działalność wymagająca uzyskania zezwolenia	264
3.3.1. Ustawa o obrocie instrumentami finansowymi	264
3.3.2. Ustawa o transporcie drogowym.....	270
Rozdział 4. Analiza uzasadnień projektów aktów normatywnych.....	274
4.1. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej.....	274
4.2. Ustawa o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów	279
4.3. Porównanie uzasadnień projektów aktów normatywnych.....	287
Podsumowanie.....	289
Bibliografia.....	293

Wykaz skrótów

- k.c. – ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r., poz. 121)
- Konstytucja – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- MoP – Monitor Prawniczy
- p.g.g. – ustawa z dnia 9 czerwca 2011 r. – Prawo geologiczne i górnicze (tekst jedn.: Dz. U. z 2011 r. Nr 163, poz. 981 z późn. zm.)
- TK – Trybunał Konstytucyjny
- u.o.i.f. – ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o obrocie instrumentami finansowymi (tekst jedn.: Dz. U. z 2014 r. poz. 94)
- u.o.o.m. – ustawa z dnia 22 sierpnia 1997 r. o ochronie osób i mienia (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 145, poz. 1221 z późn. zm.)
- u.s.d.g. – ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 672 z późn. zm.)
- u.t.d. – ustawa z dnia 6 września 2001 r. o transporcie drogowym (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 1414 z późn. zm.)

Przedmowa

Przedmiotem niniejszej książki jest analiza instytucji koncesji i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w świetle poglądów głoszonych w ramach ruchu badawczego zwanego *Law & Economics*. Ruch ten, określany również mianem ekonomicznej analizy prawa lub ekonomicznej teorii prawa, rozwinął się w Stanach Zjednoczonych w drugiej połowie XX w. Przedmiotem jego zainteresowania są badania na pograniczu prawa i ekonomii, zmierzające w szczególności do udzielania odpowiedzi na pytanie, jakie wymogi musi spełniać prawo, aby mogło ono stanowić instrument maksymalizacji dobrobytu społecznego (efektywności ekonomicznej). Rozważania w niniejszej książce prowadzone są właśnie w tym duchu, koncentrując się przede wszystkim na sformułowaniu przesłanek warunkujących bardziej efektywne korzystanie z koncesji i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej.

Książka została podzielona na cztery części. Każda z nich realizuje określone cele szczegółowe, służące osiągnięciu celu głównego nakreślonego powyżej. Część I ma charakter wprowadzający i została poświęcona charakterystyce przedmiotu analizy, którym są koncesje i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej, jak również opisowi instrumentów ekonomicznych wykorzystywanych w dalszej części książki. Zawarte w tej części rozważania przynoszą również odpowiedź na pytanie, czy metoda ekonomiczna może być przydatna dla publicznego prawa gospodarczego, a w szczególności w realizacji jego funkcji reglamentacyjnej. Ponadto została zaprezentowana optyka właściwa dla *Law & Economics*, w świetle której prawo (w tym koncesje i zezwolenia) widziane jest jako system bodźców motywujących adresatów prawa do podejmowania działań maksymalizujących dobrobyt społeczny.

Celem części II jest analiza ekonomiczna koncesji i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej w znaczeniu ścisłym. W jej ramach zostały zaprezentowane ekonomiczne konsekwencje posługiwania się wspomnianymi instrumentami prawnymi. Główna teza części II brzmi, iż stosowanie koncesji i zezwoleń pozwala na uzyskanie pewnych korzyści ekonomicznych, ale jednocześnie niesie ze sobą wiele zakłóceń i problemów, co w świetle postulatu efektywności ekonomicznej prawa czyni omawiane narzędzia kontrowersyjnymi instrumentami regulacji.

Części III i IV wskazują jeden ze sposobów rozwiązania dylematu wyłaniającego się z analizy przeprowadzonej w części II. Rozwiązanie to polega na wypracowaniu zestawu reguł, których zastosowanie zminimalizuje ryzyko nieefektywnego wykorzystywania koncesji i zezwoleń. Optymalizacyjny efekt wspomnianych reguł bazuje na odpowiednim posłużeniu się alternatywnymi metodami regulacji zachowań adresatów prawa.

Pierwszym krokiem na drodze do wypracowania reguł optymalizacyjnych jest scharakteryzowanie wspomnianych wybranych alternatywnych metod regulowania zachowań. Zadanie to realizowane jest w części III. W stosunku do każdej z tych metod zostały postawione dwa pytania. Po pierwsze, czy dana metoda jest w stanie równie skutecznie, jak koncesje i zezwolenia, nakłaniać adresatów prawa do podejmowania zachowań maksymalizujących dobrobyt społeczny. I po drugie, czy dana metoda na tle koncesji i zezwoleń odznacza się pozytywnie w zakresie generowanych przez nią kosztów.

Punktem kulminacyjnym analizy prowadzonej w niniejszej książce jest wypracowanie w części IV algorytmu optymalizacyjnego pozwalającego na minimalizację kosztów regulacji. Algorytm ten wskazuje przesłanki zastosowania każdej z metod regulacji, w tym w szczególności pozwala określić warunki korzystania z koncesji i zezwoleń. W części IV została również przetestowana teza głosząca, iż model optymalizacyjny może zostać potraktowany jako ekonomiczna interpretacja znanej publicznemu prawu gospodarczemu zasady proporcjonalności. Niezależnie od powyższych rozważań teoretycznych część IV realizuje także cele aplikacyjne. Na przykładzie konkretnych ustaw zostało zaprezentowane, jak algorytm optymalizacyjny mógłby funkcjonować w praktyce. Ponadto podjęta została próba oceny, z perspektywy ekonomicznej, założeń leżących u podłoża wybranych aktów normatywnych, wyrażanych w uzasadnieniach do projektów tych aktów.

Rezultatem przeprowadzonych w niniejszej książce badań jest lepsze poznanie ekonomicznych konsekwencji posługiwania się przez prawodawcę

instytucjami koncesji i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej, jak również wypracowanie reguł i warunków służących minimalizacji społecznych kosztów regulowania newralgicznych rodzajów działalności gospodarczej. Wydaje się, iż wiedza ta może być szczególnie pomocna w toczącej się obecnie debacie o deregulacji gospodarki.

Zagadnienia prawne związane z koncesjami i zezwoleniami, interesujące z perspektywy *Law & Economics*, można podzielić na co najmniej trzy kategorie, tj.: 1) kwestie dotyczące specyfiki instytucji koncesji i zezwoleń, znajdujące odzwierciedlenie w przepisach ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej oraz ustaw względem niej szczególnych, 2) zagadnienia związane z organizacją i ustrojem organów wydających koncesje i zezwolenia oraz 3) problem procedury, wedle której te organy działają. Przedmiotem rozważań przeprowadzonych w niniejszej książce będą zasadniczo tylko zagadnienia pierwszego typu. Kwestie związane z ustrojem, a w szczególności zagadnienia proceduralne, z uwagi na swoją złożoność wymagają osobnego opracowania.

Rozważania o charakterze dogmatycznym są w niniejszej książce prowadzone tylko w niezbędnym zakresie. Jest to spowodowane trzema czynnikami. Po pierwsze, nie sposób zaprezentować w publikacji z pogranicza dwóch dziedzin, tj. ekonomii i prawa, wszystkich interesujących kwestii, które w innych okolicznościach wymagałyby przedstawienia, uwzględniając ograniczenia wynikające z rozmiaru książki. Po drugie, analiza ekonomiczna danej instytucji prawnej nie wymaga bardzo szczegółowych rozważań o charakterze prawnodogmatycznym. Powinna być ona skoncentrowana tylko na tych elementach instytucji prawnej, które odgrywają istotną rolę z perspektywy ekonomicznej. I po trzecie, zbyt szczegółowa prezentacja problemów dogmatycznych mogłaby prowadzić do rozmycia głównego wątku książki oraz utrudnić osiągnięcie celów w niej przyjętych.

Niniejsza publikacja koncentruje się na ekonomicznej analizie takich instytucji prawnych, warunkujących podjęcie i prowadzenie działalności gospodarczej, jak koncesje, zezwolenia, zgody, licencje, pozwolenia, określanych w książce zbiorczą nazwą koncesji i zezwoleń, jednakże rozważania w niej prowadzone mogą być odnoszone w pewnym zakresie również do zbliżonych do koncesji i zezwoleń instrumentów prawnych. Analogia taka będzie dopuszczalna wówczas, gdy ekonomiczna natura oraz ekonomiczne skutki danego rozwiązania prawnego będą podobne do tych właściwych dla koncesji i zezwoleń. Mowa tutaj w szczególności o takich cechach rozwiąza-

nia prawnego, jak uzależnienie możliwości legalnego podjęcia i wykonywania działalności gospodarczej od dokonania przed organem lub instytucją określonych prawem czynności (np. obowiązek uzyskania określonych kwalifikacji potwierdzanych przez organ lub instytucję, obowiązek komisijnego zdania egzaminu przed organem lub instytucją) oraz objęcie przedsiębiorcy nadzorem tego organu lub instytucji, wyposażonych we władcze kompetencje wobec niego (np. prawo kontroli sposobu wykonywania działalności gospodarczej, prawo wystosowania wiążących zaleceń co do sposobu wykonywania działalności lub nałożenia sankcji w przypadku stwierdzenia naruszenia norm określających sposób wykonywania tej działalności). Przykładem regulacji zbliżonych pod względem ekonomicznym do koncesji i zezwoleń mogą być chociażby przepisy odnoszące się do wykonywania niektórych wolnych zawodów.

Podziękowania

Niniejsza książka stanowi zmienioną wersję rozprawy doktorskiej przygotowanej w Katedrze Filozofii Prawa i Etyki Prawniczej Uniwersytetu Jagiellońskiego, obronionej 1 lipca 2013 r. Powstanie pracy doktorskiej i niniejszej książki było możliwe dzięki pomocy oraz życzliwości wielu osób, którym chciałbym podziękować. Słowa podziękowania kieruję w pierwszej kolejności w stronę mojego promotora Pana prof. dr. hab. Bartosza Brożka, za sprawowanie opieki promotorskiej, nieocenione wsparcie naukowe oraz okazane zaufanie. Bez ogromnej przychylności oraz pomocy Profesora Brożka zarówno dysertacja, jak i niniejsza publikacja nigdy by nie powstały. Dziękuję również recenzentom rozprawy doktorskiej Pani prof. dr. hab. Annie Właszek-Pyziół oraz Panu prof. dr. hab. Tomaszowi Staweckiemu. Ich uwagi, wyrażone w recenzjach oraz podczas obrony pracy, pozwoliły na znaczne wzbogacenie pierwotnej treści doktoratu, co znalazło odzwierciedlenie w niniejszej książce. Pragnę również wyrazić ogromną wdzięczność Panu prof. dr. hab. Jerzemu Stelmachowi oraz Panu prof. dr. hab. Wojciechowi Załuskiemu za inspiracje do dociekań naukowych oraz liczne i niezwykle owocne dyskusje w trakcie całych studiów doktoranckich. W końcu chciałbym podziękować wszystkim, którzy udzielili mi wsparcia w czasie przygotowywania rozprawy, w szczególności mec. Annie Kabzie, dr. Jakubowi Milczarkowi oraz Dawidowi Kabzie.

Kwiecień, 2014 r.

Jakub Kabza

CZĘŚĆ I

Przedmiot, metoda, założenia

Część I niniejszej książki ma charakter wprowadzający. Jej celem jest przedstawienie podstawowych pojęć oraz założeń, które będą przydatne w dalszej analizie ekonomicznej. Przedmiotem rozdziału pierwszego są zagadnienia dogmatyczne związane z instytucjami koncesji i zezwoleń. Rozdział drugi omawia ruch *Law & Economics*. Rozdział trzeci zawiera pierwsze, ogólne uwagi z pogranicza *Law & Economics* oraz publicznego prawa gospodarczego. Natomiast rozdział czwarty skupia się na problematyce kryteriów efektywności ekonomicznej.

Rozdział 1

Charakterystyka koncesji i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej

Rozdział pierwszy podzielony został na cztery podrozdziały. Podrozdział pierwszy (punkt 1.1) zawiera krótkie przedstawienie gałęzi prawa określonej mianem publicznego prawa gospodarczego. W podrozdziale drugim (punkt 1.2) zaprezentowano pojęcie reglamentacji działalności gospodarczej, a także wskazano właściwy wycinek reglamentacji gospodarczej, który podlega dalszej ocenie ekonomicznej. Podrozdział trzeci (punkt 1.3) poświęcony jest charakterystyce koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej, natomiast podrozdział czwarty (punkt 1.4) – charakterystyce zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej. Podrozdział piąty (punkt 1.5) porusza problem różnic jurydycznych pomiędzy koncesjami i zezwoleniami.

1.1. Publiczne prawo gospodarcze

Zanim skupimy się na przedmiocie analizy ekonomicznej, a więc na instytucji koncesji i zezwoleń, warto scharakteryzować gałąź prawa, z której się one wywodzą¹. Taka charakterystyka wydaje się nieodzowna dla późniejszego opisu systemu koncesji i zezwoleń, a zwłaszcza oceny możliwości wykorzystania narzędzi oferowanych przez *Law & Economics* do ich analizy.

¹ Por. C. Kosikowski, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 193 i 198; C. Banasiński i in., *Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, Warszawa 2009, s. 179; K. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2005, s. 209 i 213.

Należy jednak zaznaczyć, że przedstawione poniżej rozważania nie będą się koncentrowały na próbie precyzyjnego wyodrębnienia norm publicznego prawa gospodarczego spośród innych norm prawnych czy też na próbie zdefiniowania tej gałęzi prawa. Jest to spowodowane nie tylko charakterem niniejszej publikacji, ale również trudnościami towarzyszącymi wspomnianemu zabiegowi oraz wątpliwościami, czy w ogóle jest możliwe wskazanie odpowiednich i uniwersalnych kryteriów pozwalających na ścisłe rozróżnienie publicznego prawa gospodarczego od innych gałęzi prawa (np. od prawa cywilnego).

Wśród autorów podręczników nie ma zgody co do tego, jaki katalog norm mieści w sobie dział prawa określany mianem publicznego prawa gospodarczego (pomijając głosy sceptyczne co do sensowności wydzielania takiego działu prawa)². Jest to spowodowane co najmniej kilkoma przyczynami. Po pierwsze, określenie zbioru norm publicznego prawa gospodarczego może być dokonane różnymi metodami. Można wskazać chociażby metodę klasyfikacyjną polegającą na dokonaniu wielopoziomowego podziału logicznego na stosunkowo szerokim zbiorze norm (np. prawa publicznego lub prawa gospodarczego) czy metodę polegającą na zbudowaniu definicji klasycznej.

Po drugie, zakres zbioru norm publicznego prawa gospodarczego może być wyznaczony przy użyciu różnych kryteriów (które uwypuklają różne jego cechy), począwszy od podmiotowych (koncentrujących się na podmiotach właściwych dla tej gałęzi prawa), poprzez przedmiotowe (zwracające uwagę na dziedziny regulowane za jego pomocą) i funkcjonalne (podkreślające cele realizowane przez te gałęzie), a skończywszy na kryteriach mieszanych (łączyjących kilka z wymienionych wcześniej kryteriów, np. kryteria podmiotowo-przedmiotowe lub przedmiotowo-funkcjonalne)³.

Po trzecie, cele wyodrębnienia zespołu norm publicznego prawa gospodarczego mogą być różne – są to zwykle cele naukowe, dydaktyczne lub legislacyjne. To właśnie one determinują zarówno metodę, jak i kryteria służące do dokonania odpowiedniego wyróżnienia. Rzadko kiedy cele te są jasno artykułowane przez poszczególnych autorów, co nie sprzyja porównaniu różnych definicji publicznego prawa gospodarczego i dodatkowo komplikuje próbę wypracowania jednolitego stanowiska w analizowanej materii.

² Zob. C. Kosikowski, *Publiczne...*, s. 42.

³ Zob. tamże, s. 44; K. Strzyczkowski, *Prawo...*, s. 36.

Powyższe uwagi wskazują, że zakres zbioru norm publicznego prawa gospodarczego jest determinowany przyjętym sposobem opisu lub, inaczej mówiąc, jego granice są kwestią pewnej konwencji przyjmowanej na konkretny użytek, a to z kolei owocuje ich płynnością⁴. Mając tego świadomość, można pokusić się o podanie definicji publicznego prawa gospodarczego, zastrzegając przy tym, iż nie rości sobie ona prawa do absolutności, a jedynie służy lepszemu zrozumieniu ekonomicznej natury koncesji i zezwoleń.

Publiczne prawo gospodarcze może być definiowane jako zespół norm regulujących dopuszczalność władczej ingerencji państwa (rozumianego jako cały jego aparat) w sferę stosunków gospodarczych⁵. Innymi słowy, publiczne prawo gospodarcze wyznacza zasady i warunki (rozumiane bardzo szeroko), na jakich państwo może jednostronnie ingerować w sferę gospodarczą. Mimo tego, iż jest to prawo wyznaczające zakres dopuszczalnych zachowań państwa względem gospodarki, nie jest ono adresowane wyłącznie do państwa (jego organów). Duża część jego norm skierowana jest do przedsiębiorców, co jest konsekwencją zarezerwowania (zawłaszczenia) dla państwa pewnego wycinka sfery gospodarczej, w ramach której państwo może przyznawać prawa i nakładać obowiązki. Uszczegóławiając powyższą definicję, należałoby więc dodać, iż normy publicznego prawa gospodarczego nie tylko w sensie ścisłym wyznaczają zakres dopuszczalności władczej ingerencji państwa w sferę gospodarczą (aspekt delimitacyjny), ale również regulują sposoby (aspekt formalny) i przejawy (aspekt materialny) korzystania przez państwo z zarezerwowanych dla niego praw.

Należy podkreślić, że publiczne prawo gospodarcze odgrywa istotną rolę zwłaszcza w systemie gospodarki rynkowej mieszanej, której funkcjonowanie opiera się na działaniu mechanizmu rynkowego, a zadaniem państwa jest jedynie jego wspieranie (korygowanie). W takim systemie jednym z głównych celów prawa powinno być określenie zakresu, form i trybu władczego wpływania państwa na stosunki gospodarcze. Ma to znaczenie przede wszystkim dla uczestników procesu gospodarowania, wobec których wspomniane normy pełnią funkcję ochronną, zapewniając im tym samym, iż państwo w swoich oddziaływaniach na gospodarkę nie przekroczy ustanowionych reguł. Ma to jednak również znaczenie dla samego państwa

⁴ Por. C. Kosikowski, *Publiczne...*, s. 49.

⁵ Zaprezentowane rozumienie publicznego prawa gospodarczego jest analogiczne do zaproponowanego przez C. Kosikowskiego, *Publiczne...*, s. 44–46.

(reprezentowanego przez jego organy i instytucje), dając mu legitymację do ingerowania w sferę wolności jednostek.

1.2. Reglamentacja gospodarcza

Reglamentację gospodarczą można definiować na wiele sposobów. Dla przykładu można ją postrzegać jako restrykcyjną interwencję publiczną, polegającą na zapewnieniu zgodności z interesem publicznym funkcjonowania gospodarki rynkowej przede wszystkim przez ograniczenie swobody i podejmowania działalności gospodarczej⁶. Inna definicja mówi, iż reglamentacja oznacza podporządkowanie określonego rodzaju działalności gospodarczej szczególnym wymogom związanym z jej podjęciem i prowadzeniem⁷. Jest ona również definiowana jako działalność państwa w obszarze gospodarki, której istotą jest ograniczenie swobody zachowań przedsiębiorców⁸. Z tych oraz innych definicji pojęcia reglamentacji gospodarczej można wyciągnąć następujące wnioski. Po pierwsze, reglamentacja jest formą interwencjonizmu państwowego⁹. Interwencjonizm polega na oddziaływaniu przez państwo na przebieg procesów gospodarczych¹⁰. W jego efekcie następuje korekta funkcjonowania rynku lub uzupełnienie działania mechanizmu rynkowego. Po drugie, interwencja państwa na rynku odbywa się za pomocą specjalnych środków prawnych, jakimi są ograniczenia podejmowania oraz prowadzenia działalności gospodarczej. Ich sens wyraża się we wprowadzeniu formalnych wymogów dopuszczających dany podmiot do wykonywania określonego rodzaju działalności gospodarczej¹¹. Typowymi instrumentami reglamentacji są koncesje i zezwolenia na prowadzenie działalności gospodarczej. Po trzecie, ingerencja w wolność gospodarczą jest podejmowana, aby zrealizować

⁶ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, s. 167.

⁷ C. Banasiński i in., *Prawo...*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, s. 177.

⁸ C. Kosikowski, *Publiczne...*, s. 186.

⁹ Mianem interwencjonizmu państwowego określa się również teorię ekonomiczną postulującą ingerowanie państwa w gospodarkę. Zob. C. Banasiński i in., *Prawo...*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, s. 27–29.

¹⁰ Por. M. Bednarski i in., *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, red. M. Bednarski, J. Wilkin, Warszawa 2008, s. 101.

¹¹ Por. C. Banasiński i in., *Prawo...*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, s. 178.

określone cele lub gdy rynek nie pozwala na ich osiągnięcie. Interwencja publiczna orientuje więc gospodarkę rynkową na realizację celów niemożliwych do osiągnięcia wyłącznie przy wykorzystaniu motywacji, wynikających z mechanizmów rynkowych¹². Głównym celem interwencji w naszym systemie prawnym jest ochrona interesu publicznego, który może być zagrożony wykonywaniem konkretnej działalności gospodarczej¹³. Pod pojęciem interesu publicznego kryją się takie dobra, jak interesy zewnętrzne państwa, prawidłowe funkcjonowanie rynku, wyczerpywalne zasoby naturalne, interesy konsumentów, interesy gospodarcze państwa czy też wolna konkurencja¹⁴. Katalog dóbr podlegających ochronie w drodze reglamentacji nie jest stały i odpowiada aktualnym wymogom polityki państwa oraz aksjologii uznawanej przez społeczeństwo¹⁵.

Reglamentacja może zostać podzielona na warunkującą: 1) dopuszczalność wykonywania działalności gospodarczej oraz 2) sposób wykonywania działalności gospodarczej. Ta pierwsza przejawia się w uprzedniej i obligatoryjnej kontroli przez właściwy organ (lub samokontroli przedsiębiorcy w ramach działalności regulowanej) spełniania przez przedsiębiorcę ustawowych warunków prowadzenia działalności gospodarczej. Druga polega na weryfikowaniu przez organ administracji (właściwy do wydawania aktu dopuszczającego do wykonywania działalności lub prowadzący rejestr działalności regulowanej), czy przedsiębiorca wykonuje podjętą działalność gospodarczą w zgodzie z odpowiednimi przepisami prawa. W niniejszej publikacji skupiono się na obu rodzajach reglamentacji, gdyż zarówno reglamentacja prewencyjna, jak i represyjna mają znaczenie ekonomiczne (obie determinują sytuację motywacyjną adresata prawa).

W zakresie podejmowania działalności gospodarczej można wyróżnić trzy instrumenty reglamentacji, tj.: 1) obowiązek uzyskania wpisu do rejestru działalności regulowanej, 2) obowiązek uzyskania zezwolenia (pozwolenia, licencji, zgody itp.) na prowadzenie działalności gospodarczej oraz 3) obowiązek uzyskania koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej. Kolejność wymienionych instrumentów reglamentacji wskazuje na rosnący poziom

¹² K. Strzyczkowski, *Prawo...*, s. 167.

¹³ Por. C. Banasiński i in., *Prawo...*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, s. 178.

¹⁴ C. Kosikowski, *Publiczne...*, s. 187.

¹⁵ Por. tamże, s. 187–188.

ingerencji państwa w działalność gospodarczą nimi objętą¹⁶. Przedmiotem niniejszej książki uczyniono te instrumenty reglamentacji, których efektem jest akt zgody władzy publicznej na podjęcie działalności gospodarczej, a więc obowiązek uzyskania zezwolenia oraz koncesji na prowadzenie działalności gospodarczej. Poza zakresem podstawowej analizy pozostanie działalność regulowana, w której stwierdzenie spełnienia szczególnych wymogów podjęcia i prowadzenia działalności gospodarczej następuje na podstawie oświadczenia samego zainteresowanego. Działalność regulowana będzie jednak przedmiotem rozważań w części III, przy okazji omawiania alternatywnych metod regulacji.

1.3. Charakterystyka koncesji

Koncesja jest najsilniejszym instrumentem reglamentacji działalności gospodarczej¹⁷. W związku z tym możliwość skorzystania z niej jest obwarowana restrykcyjnymi wymogami. Zgodnie z art. 46 ust. 3 u.s.d.g wprowadzenie koncesji w określonej dziedzinie działalności gospodarczej jest dopuszczalne po spełnieniu trzech warunków. Po pierwsze, dany rodzaj działalności gospodarczej musi mieć szczególne znaczenie ze względu na bezpieczeństwo państwa lub obywateli albo inny ważny interes publiczny. Po drugie, dana działalność nie może być wykonywana jako wolna lub po uzyskaniu wpisu do rejestru działalności regulowanej albo zezwolenia. I po trzecie, wymaga to zmiany ustawy o swobodzie działalności gospodarczej.

Historycznie koncesja związana jest z monopolem państwa. Odnosiła się ona do tych sfer gospodarki, które były zastrzeżone do wyłącznej własności państwa. Ich wprowadzenie wiązało się z procesem prywatyzacji niektórych funkcji państwa¹⁸. W jego wyniku podmioty prywatne były dopuszczane do wykonywania zadań publicznych, w zamian za co czerpały pewne korzyści finansowe. Dzięki tej instytucji państwo mogło zapewnić

¹⁶ C. Banasiński i in., *Prawo...*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, s. 180.

¹⁷ Por. S. Koroluk i in., *Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej. Komentarz*, red. A. Powałowski, Warszawa 2007, komentarz do art. 46.

¹⁸ Por. C. Banasiński i in., *Prawo...*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, s. 186.

m.in. większą efektywność realizowania jego zadań lub uzyskać korzyści finansowe o charakterze publicznym lub prywatnym, nie tracąc przy tym kontroli nad sferą działalności gospodarczej objętą jego monopolem.

Klasyczny model koncesji pochodzi z tradycji francuskiej¹⁹. W jego ramach państwo odstępowało od monopolu na rzecz podmiotów niepaństwowych, przekazując im do wykonania zadania publiczne o charakterze gospodarczym. Wraz z koncesją przekazywane były określone uprawnienia organu państwowego, takie jak prawo wyłączenia, sprawowanie policji administracyjnej czy prowadzenie egzekucji administracyjnej²⁰. Koncesja udzielana była na podstawie długoterminowej umowy zawieranej między organem a podmiotem niepaństwowym lub na podstawie umowy połączonej z wydaniem decyzji administracyjnej²¹. W wyniku zawarcia umowy koncesjonariusz przejmował obowiązek osobistego zapewnienia funkcjonowania służby publicznej i ryzyko z tym związane. Wynagrodzeniem koncesjonariusza były opłaty pobierane od użytkowników, zgodnie z określoną taryfą.

Inny typ koncesji wykształcił się na gruncie nauki austro-niemieckiej. Podobnie jak w prawie francuskim udzielenie koncesji wiązało się ze zgodą na podjęcie działalności gospodarczej w sferze objętej monopolem państwa. W przeciwieństwie jednak do modelu francuskiego nie następowało tutaj przekazanie kompetencji do wykonywania władztwa administracyjnego. Koncesja była kwalifikowanym pozwoleniem przemysłowym o charakterze policyjnym, wydawanym w formie decyzji administracyjnej i ustalającym określone prawa podmiotowe do wykonywania działalności gospodarczej²². Za wydanie koncesji była pobierana opłata.

Współcześnie instytucja koncesji w Polsce, choć wywodzi się z określonej tradycji historycznej, opiera się na zupełnie innej konstrukcji prawnej. Nie można już o koncesji powiedzieć, iż stanowi ona przywilej przyznany w sferze zastrzeżonej dla państwa. Takie założenie jest nie do utrzymania w świetle obowiązywania zasady wolności gospodarczej wyrażonej w art. 20 Konstytucji²³, a jego podtrzymywanie wiązałoby się z koniecznością wyłączenia

¹⁹ Por. tamże.

²⁰ C. Kosikowski, *Publiczne...*, s. 194.

²¹ Tamże.

²² Tamże, s. 195.

²³ Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.).

czenia niektórych rodzajów działalności spod zasady wolności gospodarczej i tym samym odmówienia przedsiębiorcom wykonującym działalność koncesjonowaną ochrony z niej wynikającej²⁴. Formalnie rzecz ujmując, o obszarze zastrzeżonym dla państwa w wyniku koncesjonowania niektórych sfer gospodarki można by powiedzieć, iż jest objęty monopolem państwa²⁵. Jednakże jest to monopol swoisty, bo powstały jako wyłom od zasady wolności gospodarczej, a nie jako wynik ustawowego zastrzeżenia pewnych obszarów gospodarki do wyłącznej kompetencji państwa. W związku z tym używanie pojęcia „monopol” w odniesieniu do rodzajów działalności gospodarczej objętych koncesjonowaniem nie jest błędem, ale nie jest również do końca prawidłowe, zwłaszcza w świetle określonych asocjacji historycznych.

Istota koncesji przejawia się w wyrażeniu przez właściwy organ administracji w formie aktu administracyjnego publicznej zgody na podjęcie i wykonywanie działalności gospodarczej w określonej dziedzinie, w zakresie i na warunkach określonych w koncesji i w odrębnych przepisach prawnych²⁶. Koncesja wydawana jest w sferze ograniczeń wolności gospodarczej i wiąże się z uchynieniem generalnego zakazu wykonywania działalności gospodarczej. Z koncesji wynika osobiste uprawnienie o charakterze administracyjnym do podjęcia działalności gospodarczej²⁷. Jak już było mówione, na koncesjonowanie należy patrzeć jak na kwalifikowaną postać reglamentacji gospodarczej. Objawia się to we wprowadzeniu specyficznych wymogów prowadzenia działalności gospodarczej, wyrażanych m.in. za pomocą pojęć niedookreślonych, oraz w przyznaniu organowi administracji uprawnienia do dokonania wstępnej oceny predyspozycji przedsiębiorcy do prawidłowego wykonywania działalności w przyszłości²⁸.

Podstawy prawne koncesjonowania działalności gospodarczej tworzą ustawa o swobodzie działalności gospodarczej oraz przepisy odrębnych ustaw i aktów wykonawczych, stanowiących wobec niej *lex specialis* (art. 46 ust. 2 u.s.d.g.). Ponadto na mocy art. 63 u.s.d.g. w sprawach nieuregulowanych

²⁴ Zob. C. Banasiński i in., *Prawo...*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, s. 187.

²⁵ Tak np. C. Kosikowski, *Publiczne...*, s. 196.

²⁶ K. Strzyczkowski, *Prawo...*, s. 261.

²⁷ Zob. C. Banasiński i in., *Prawo...*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, s. 188.

²⁸ Tamże.

w ustawie stosuje się przepisy ustaw szczególnych. Ustawa o swobodzie działalności gospodarczej zawiera ramową regulację ograniczoną do zasad i trybu podejmowania i wykonywania koncesji. Ustawy odrębne regulują natomiast szczegółowe warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej.

Katalog rodzajów działalności gospodarczej objętych obowiązkiem uzyskania koncesji zawiera art. 46 ust. 1 u.s.d.g. Należą do nich:

- 1) poszukiwanie, rozpoznawanie złóż węglowodorów oraz kopalni stałych objętych własnością górnictwem, poszukiwanie lub rozpoznawanie kompleksu podziemnego składowania dwutlenku węgla, wydobywanie kopalni ze złóż, podziemne bezzbiornikowe magazynowanie substancji, podziemne składowanie odpadów oraz podziemne składowanie dwutlenku węgla;
- 2) wytwarzanie i obrót materiałami wybuchowymi, bronią i amunicją oraz wyrobami i technologią o przeznaczeniu wojskowym lub policyjnym;
- 3) wytwarzanie, przetwarzanie, magazynowanie, przesyłanie, dystrybucja i obrót paliwami i energią;
- 4) przesyłanie dwutlenku węgla w celu jego podziemnego składowania;
- 5) ochrona osób i mienia;
- 6) rozpowszechnianie programów radiowych i telewizyjnych, z wyłączeniem programów rozpowszechnianych wyłącznie w systemie teleinformatycznym, które nie są rozprowadzane naziemnie, satelitarnie lub w sieciach kablowych;
- 7) przewozy lotnicze;
- 8) prowadzenie kasyna gry.

Artykuł 47 ust. 1 u.s.d.g. ustanawia ogólną zasadę właściwości funkcjonalnej ministra właściwego ze względu na przedmiot działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji²⁹. Nie wyklucza to jednak właściwości innego organu administracji publicznej. Zgodnie z ustawami szczególnymi organami koncesyjnymi są także marszałek województwa oraz starosta. Ponadto przepisy przewidują udział w procesie koncesjonowania na zasa-

²⁹ Zgodnie z szerokim ujęciem prezentowanym w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (tekst jedn.: Dz. U. z 2013 r. poz. 267 z późn. zm.) do organów koncesyjnych zalicza się nie tylko ministrów, ale również kierowników urzędów centralnych (np. Prezesa Urzędu Lotnictwa Cywilnego).

dzie współdziałania również innych organów administracji publicznej oraz organów samorządu zawodowego lub gospodarczego³⁰.

Postępowanie o udzielenie lub zmianę koncesji wszczynane jest na wniosek. Istotną cechą regulacji procedury koncesyjnej jest upoważnienie organu koncesyjnego do określenia szczególnych warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją³¹. Jest to daleko idąca kompetencja organu, gdyż na jej podstawie może on wskazać, jakie wymogi, ponad te wskazane w ustawach, w jego ocenie gwarantują należyte zabezpieczenie prawnie chronionych dóbr i wartości. Szczegółowa informacja o warunkach, o których mowa powyżej, jest przekazywana zainteresowanemu niezwłocznie po wszczęciu postępowania (art. 48 ust. 2 u.s.d.g.). Niespełnienie szczególnych warunków wykonywania działalności gospodarczej określonych przez organ stanowi fakultatywną przesłankę odmowy udzielenia koncesji lub jej ograniczenia w stosunku do wniosku.

Szczególna procedura przewidziana jest w przypadku, gdy organ koncesyjny przewiduje udzielenie ograniczonej liczby koncesji, a liczba przedsiębiorców, spełniających warunki do udzielenia koncesji i dających rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją, jest większa niż liczba koncesji przewidzianych do udzielenia. Wówczas organ koncesyjny zarządza przetarg, którego przedmiotem jest udzielenie koncesji (art. 52 ust. 1 u.s.d.g.). Dokonując wyboru ofert, organ kieruje się wysokością zadeklarowanych opłat za udzielenie koncesji. W przypadku gdy kilku przedsiębiorców zadeklarowało opłatę w takiej samej wysokości, organ koncesyjny wzywa tych przedsiębiorców do ponownego zadeklarowania wysokości opłaty i wybiera ofertę przedsiębiorcy, który zadeklarował wyższą opłatę (art. 54 ust. 2 u.s.d.g.).

W zakresie treści potencjalnych rozstrzygnięć – poza decyzją o udzieleniu koncesji – organ może odmówić udzielenia koncesji lub jej zmiany, a także ograniczyć jej zakres w stosunku do wniosku (art. 56 ust. 1 u.s.d.g.). Przy decyzjach odmownych oraz ograniczających zakres koncesji organ ma obowiązek zbadania, czy zachodzą przesłanki wymienione w art. 56 ust. 1 u.s.d.g., do których należą: 1) niespełnianie przez przedsiębiorcę warunków wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją określonych w ustawie lub warunków podanych do wiadomości przedsiębiorcom

³⁰ Por. K. Strzyczkowski, *Prawo...*, s. 263.

³¹ Tamże, s. 264.

w trybie art. 48 ust. 2 lub art. 51 ust. 1 u.s.d.g., 2) zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli, 3) udzielenie koncesji innemu przedsiębiorcy lub przedsiębiorcom w wyniku przeprowadzonego przetargu oraz 4) przypadki określone w odrębnych przepisach. Warto zwrócić uwagę na przesłanki pierwszą i drugą, które dają organowi szerokie kompetencje w zakresie oceny przedsiębiorcy. Przy przesłance pierwszej organ najpierw sam określa szczególne warunki wykonywania działalności gospodarczej (o czym była już mowa), a następnie dokonuje weryfikacji, czy dany podmiot je spełnia. Dodatkowo zgodnie z art. 50 pkt 2 u.s.d.g. przed podjęciem decyzji w sprawie udzielenia koncesji lub jej zmiany organ może dokonać sprawdzenia, czy przedsiębiorca daje rękojmię prawidłowego wykonywania działalności objętej koncesją. Uznanie, że przedsiębiorca nie daje takiej rękojmi, jest równoznaczne ze stwierdzeniem, iż nie spełnia on jednego z ustawowych warunków wykonywania działalności gospodarczej, co może stanowić podstawę odmowy udzielenia koncesji³². Kolejne pojęcie nieostre, poszerzające możliwości organu w zakresie oceny stanu faktycznego, zawiera przesłanka druga odwołująca się do zagrożenia obronności lub bezpieczeństwa państwa lub obywateli. Przesłanka ta jest konsekwencją założenia, iż wymienione wartości leżą u źródeł objęcia określonej dziedziny gospodarki reglamentacją w formie koncesji³³. Podjęcie decyzji w zakresie jej spełniania opiera się na prognozie organu (podejmując decyzję, organ powinien uwzględnić dyrektywy wynikające z zasady proporcjonalności)³⁴.

Posługiwanie się przez ustawodawcę licznymi pojęciami niedookreślonymi oraz wprowadzenie wielu wymogów warunkujących udzielenie koncesji stwarza po stronie przedsiębiorcy stan niepewności co do uzyskania koncesji. Aby niepewność tę ograniczyć i w efekcie uchronić interesy ekonomiczne przedsiębiorcy przed negatywnymi skutkami nieudzielenia koncesji (które to skutki mogą być dotkliwe zwłaszcza wówczas, gdy przedsiębiorca dokonał poważnych nakładów w związku z ubieganiem się o koncesję), ustawodawca wprowadził do ustawy o swobodzie działalności gospodarczej instytucję promesy. Promesa stanowi rodzaj przyrzeczenia publicznego, które wiąże organ przez okres ważności (co najmniej 6 miesięcy) i stanowi prawo podmiotowe po stronie adresata³⁵.

³² C. Banasiński i in., *Prawo...*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, s. 192.

³³ Tamże, s. 191.

³⁴ Por. K. Strzyczkowski, *Prawo...*, s. 267.

³⁵ C. Banasiński i in., *Prawo...*, red. H. Gronkiewicz-Waltz, M. Wierzbowski, s. 193.

W promesie uzależnia się udzielenie koncesji od spełnienia warunków wykonywania działalności gospodarczej wymagającej uzyskania koncesji (art. 60 ust. 1 u.s.d.g.). Organ nie można odmówić udzielenia koncesji na wykonywanie działalności gospodarczej określonej w promesie w okresie jej obowiązywania, jeżeli nie uległy zmianie dane zawarte we wniosku o udzielenie promesy, wnioskodawca spełnił wszystkie warunki określone w promesie oraz nie wystąpiły okoliczności, o których mowa w przesłankach pierwszej i drugiej art. 56 ust. 1 u.s.d.g. (art. 60 ust. 4 u.s.d.g.). Instytucja promesy łagodzi skutki luzu w ocenie stanu faktycznego, który przysługuje organowi³⁶. Należy zauważyć, że instytucja ta doznaje pewnego ograniczenia, a mianowicie nie znajduje ona zastosowania w przypadkach, gdy organ przewiduje udzielenie ograniczonej liczby koncesji (art. 51 ust. 3 u.s.d.g.). Po upływie okresu ważności promesy nie wywołuje ona żadnych skutków prawnych.

Kompetencje organu koncesyjnego nie ulegają wyczerpaniu po podjęciu decyzji w sprawie udzielenia koncesji. Na mocy przepisów ustawy o swobodzie działalności gospodarczej przysługują mu dodatkowe kompetencje, z których może korzystać w trakcie prowadzenia przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej. Należą do nich prawo kontroli oraz prawo cofnięcia koncesji. W ramach uprawnienia kontrolnego organ koncesyjny może weryfikować działalność przedsiębiorcy w zakresie zgodności wykonywanej działalności z udzieloną koncesją, przestrzegania warunków wykonywania działalności gospodarczej oraz w zakresie obronności lub bezpieczeństwa państwa, ochrony bezpieczeństwa lub dóbr osobistych obywateli (art. 57 ust. 1 u.s.d.g.). W razie stwierdzenia uchybień może on wezwać przedsiębiorcę do ich usunięcia w wyznaczonym terminie (art. 57 ust. 3 u.s.d.g.).

Cofnięcie koncesji zgodnie z art. 58 u.s.d.g. może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny. Organ cofa koncesję obligatoryjnie, gdy wydano prawomocne orzeczenie zakazujące przedsiębiorcy wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją albo przedsiębiorca nie podjął w wyznaczonym terminie działalności objętej koncesją, mimo wezwania organu koncesyjnego, lub trwale zaprzestał wykonywania działalności gospodarczej objętej koncesją. Ponadto organ koncesyjny cofa koncesję albo zmienia jej zakres, w przypadku gdy przedsiębiorca rażąco narusza warunki określone w koncesji lub inne warunki wykonywania koncesjonowanej działalności gospodarczej, określone przepisami prawa, albo w wyznaczonym

³⁶ Tamże.