Eliza Kozieradzka, Agnieszka Wołoszyn

"Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej" : Zjazd Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego oraz Administracyjnego...

Studia Iuridica Lublinensia 13, 363-369

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

MUZEUM HISTORII POLSKI

Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej

Zjazd Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego oraz Administracyjnego Prawa Gospodarczego Toruń, 20–23 września 2009

W dniach 20–23 września 2009 r. w Toruniu odbył się Zjazd Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego oraz Administracyjnego Prawa Gospodarczego. Organizatorem przedsięwzięcia była Katedra Administracyjnego Prawa Gospodarczego Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Patronat honorowy objął Marszałek Sejmu RP Bronisław Komorowski. Temat wiodący rozważań brzmiał: *Konstytucyjna zasada wolności gospodarczej a administracyjnoprawna reglamentacja działalności gospodarczej.* Jak podkreślali organizatorzy – prof. dr hab. Wojciech Szwajdler oraz dr Henryk Nowicki – celem zjazdu było sformułowanie wniosków dotyczących zakresu ingerencji państwa w życie gospodarcze oraz postulatów zmian regulacji ustawowych w tej dziedzinie.

Zjazd Katedr zbiegł się z jubileuszem prof. dr. hab. Stanisława Jędrzejewskiego, związanego z Wydziałem Prawa i Administracji UMK. Profesor Jędrzejewski to wybitny przedstawiciel doktryny prawa administracyjnego, a jego dorobek naukowy niezmiennie wywiera wpływ na kształtowanie się w szczególności doktryny prawa budowlanego oraz kontroli administracji. Dokładnie 40 lat temu Profesor obronił rozprawę doktorską. Rocznica ta skłoniła organizatorów zjazdu do przygotowania księgi jubileuszowej dedykowanej Profesorowi Jędrzejewskiemu.

Otwarcia zjazdu dokonał prof. dr hab. Wojciech Szwajdler, witając serdecznie dostojnych gości, dziękując za liczne przybycie oraz życząc wszystkim wielu intelektualnych wrażeń. Następnie miało miejsce uroczyste wręczenie księgi dostojnemu Jubilatowi, stanowiące wyraz wdzięczności i uznania środowiska naukowego.

Pierwszego dnia zjazdu odbyły się dwie sesje naukowe, zakończone dyskusją na zaprezentowane tematy. Sesję I poprowadził prof. dr hab. Zygmunt Niewiadomski (Szkoła Główna Handlowa). W jej ramach jako pierwsza referat zatytułowany *Czy jeszcze reglamentacja administracyjna?* wygłosiła prof. dr hab. Teresa Rabska (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu). Prelegentka podkreśliła, że celem jej wypowiedzi nie jest jednoznaczna odpowiedź na postawione pytanie, lecz sprowokowanie dyskusji oraz podzielenie się własnymi refleksjami

na temat pojęć stosowanych w dziedzinie publicznego prawa gospodarczego. Szczególną uwagę skupiła na pojęciach reglamentacji i regulacji, a także koncesji, licencji i zezwolenia, wskazując przy tym, że niejednokrotnie pojęcia stosowane w aktach normatywnych i w nauce nie mają tej samej treści prawnej. Według prof. Rabskiej wprowadzenie ładu terminologicznego sprzyjałoby prawidłowej wykładni prawa i jego stosowaniu przez organy administracji publicznej.

Następny referat – *Etyka w gospodarce w perspektywie orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego i optymalizacji prawa* – został wygłoszony przez prof. dr. hab. Mariana Zdyba (Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie). Prelegent zwrócił uwagę na konieczność oparcia prawa na czytelnych podstawach aksjologicznych po to, by prawo rzeczywiście było sztuką tego, co dobre i słuszne. Z ubolewaniem zauważył systematyczne rozluźnianie więzi pomiędzy prawem i etyką. Wskazał też, że odbudowa tzw. moralności prawa mogłaby być lekarstwem na zażegnanie kryzysu prawa pozytywnego oraz spadku zaufania społeczeństwa do organów stanowiących i stosujących prawo. Jednocześnie prelegent przedstawił szereg orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, potwierdzających tezę, że normy prawne powinny opierać się na akceptowanym przez społeczeństwo systemie wartości.

Pierwszą sesję zakończyło wystąpienie prof. dr. hab. Karola Kiczki (Uniwersytet Wrocławski), którego tematem były *Uwagi o wolności działalności gospodarczej*. W podjętych rozważaniach referent podkreślił konstytucyjne podstawy wolności gospodarczej i możliwości jej ograniczania. Odwołał się również do prawa wspólnotowego oraz do praktyki wymiaru sprawiedliwości. Poruszył także problem wolności wykonywania zawodu.

Sesji II przewodniczyła prof. dr hab. Bożena Popowska (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza), a rozpoczęło ją wystąpienie prof. dr hab. Anny Walaszek-Pyzioł (Uniwersytet Jagielloński), zatytułowane *Wybrane problemy prawne dotyczące swobody działalności gospodarczej i jej zakresu przedmiotowego*. Swoje rozważania referentka skupiła na problematyce samego pojęcia działalności gospodarczej. Ponadto szczegółowej analizie poddała zagadnienie kwalifikacji tzw. czynności założycielskich jako przejawu (lub nie) realizacji wolności gospodarczej. Oparła się przy tym na przykładach spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, spółki akcyjnej jako założycieli innych spółek handlowych oraz spółki jawnej, spółki partnerskiej i Krajowej Spółdzielczej Kasy Oszczędnościowo-Kredytowej jako wspólników w spółce handlowej.

Kolejny referat zatytułowany *Instrumenty prawne oddziaływania państwa w okresie kryzysu finansowego* zaprezentowała Prezydent m.st. Warszawy prof. dr hab. Hanna Gronkiewicz-Waltz (Uniwersytet Warszawski). Prelegentka przedstawiła działania podejmowane przez Unię Europejską i władze polskie w obliczu kryzysu finansowego. Wskazała na konieczność opracowywania instrumentów

nie tylko o charakterze doraźnym, stosowanych w celu usunięcia lub zminimalizowania skutków kryzysu, ale także takich, które będą miały charakter prewencyjny. Jako przykład działań prewencyjnych referentka podała słuchaczom status prawny nowego organu administracji państwowej, jakim jest Komitet Stabilności Finansowej.

Trzeci referat sesji II przedstawiła prof. dr hab. Maria Królikowska-Olczak (Uniwersytet Łódzki). Tematem prezentacji był *Obrót produktami leczniczymi w prawie polskim.* Profesor Królikowska rozpoczęła wystąpienie od zdefiniowania produktu leczniczego, a następnie przeszła do omówienia regulacji wspólnotowych w zakresie handlu równoległego produktami leczniczymi. Zaakcentowała bogaty dorobek legislacyjny Unii Europejskiej, wskazując na 8 dyrektyw Parlamentu Europejskiego oraz liczne rozporządzenia normujące omawianą problematykę. Przedstawiając rodzime regulacje prawne, prelegentka zauważyła, że polska ustawa Prawo farmaceutyczne stwarza podstawy do importu produktów leczniczych, ale nie tworzy żadnych mechanizmów jemu służących.

Sesję II, a zarazem dzień pierwszy obrad, zamknęło wystąpienie dr. Adama Szafrańskiego (Uniwersytet Warszawski) zatytułowane *Wolność działalności gospodarczej w perspektywie prawa Unii Europejskiej.* Podjęte rozważania oparte były na tezie, że wolność gospodarczą należy rozumieć „w duchu prawa wspólnotowego". Dla jej poparcia prelegent dokonał wnikliwej analizy orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, w którym wyraźnie zaznacza się wykładnia „proeuropejska".

Drugiego dnia zjazdu odbyły się kolejne dwie sesje naukowe. Sesję III poprowadził prof. dr hab. Marian Zdyb. Jako pierwsza wystąpiła prof. dr hab. Bożena Popowska z odczytem zatytułowanym *Reglamentacja i określanie przez gminy warunków wykonywania usług użyteczności publicznej. Wpływ na konkurencję i kontrola sądowa.* Referentka zwróciła uwagę na ryzyko naruszania reguł konkurencji przez gminy działające władczo na rynkach usług użyteczności publicznej. Dzieje się tak dlatego, że gmina posiada kompetencje reglamentacyjne polegające na wydaniu (bądź odmowie) zezwolenia na prowadzenie konkretnej działalności, a także może kształtować warunki wykonywania działalności gospodarczej, uchwalając akty o charakterze generalnym. Nasuwają się więc wątpliwości, czy gminy dostatecznie respektują zasady wolności działalności gospodarczej, gospodarki opartej na własności prywatnej oraz zasadę równości. Jako rozwiązanie problemu prof. Popowska sugerowała bardziej precyzyjne określanie przez ustawodawcę przesłanek reglamentacji i bardziej szczegółowe formułowanie delegacji do wydawania przez gminy aktów wykonawczych, tak by uniknąć konfliktów z ustawą antymonopolową.

Następny referat wygłosiła prof. dr hab. Elżbieta Ura (Uniwersytet Rzeszowski). Temat wystąpienia brzmiał: *Partnerstwo publiczno-prywatne jako prawna*

forma działania administracji – według nowych rozwiązań prawnych. Prelegentka dokonała wnikliwego porównania (oraz próby oceny) nowej ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym z dnia 19 grudnia 2008 r. z uchyloną już ustawą z 2005 r. Zwróciła uwagę na fakt, iż poprzednia ustawa była ustawą martwą, gdyż żadne zadanie publiczne w ramach partnerstwa nie zostało zrealizowane. Forma ta spotkała się z niechęcią oraz licznymi obawami ze strony urzędników. Zdaniem Pani Profesor obecna ustawa odchodzi od sztywnych ram, upraszcza przygotowanie partnerstwa publiczno-prywatnego. Są to rozwiązania bardziej liberalne w porównaniu z tymi, które normowała zastąpiona ustawa.

Sesję III zakończyło wystąpienie prof. dr. hab. Zygmunta Niewiadomskiego z referatem pt. *Wolność budowlana jako prawo podmiotowe inwestora.* Prelegent zwrócił uwagę na aspekt pozytywny omawianego prawa, podkreślając, że jednostka sama może decydować o sobie, a także na aspekt negatywny, wskazując, że państwo powinno powstrzymywać się od ingerencji w sferę wolności jednostki. Postawił również pytanie, na ile państwo – tworząc instytucje prawne – umożliwia korzystanie z wolności budowlanej. Zdaniem prelegenta, państwo nie wywiązuje się ze swoich obowiązków.

Sesji IV przewodniczyła prof. dr hab. Hanna Gronkiewicz-Waltz. Pierwszym referentem był prof. dr hab. Jan Grabowski (Uniwersytet Śląski), a tematem jego wystąpienia były *Modele prawne koncesji geologicznych i górniczych.* Prelegent przybliżył słuchaczom problematykę udzielania koncesji w zakresie górnictwa. Nawiązał przy tym do ustawodawstwa polskiego oraz do systemów prawnych innych państw (m.in. Francji, Wielkiej Brytanii, krajów Trzeciego Świata). Podkreślił również cel reglamentacji, którym jest zapewnienie państwu kontroli nad surowcami krajowymi oraz osiąganie zysków z wpłat zainteresowanych przedsiębiorców.

Jako drugi wystąpił rof. dr hab. Andrzej Powałowski (Uniwersytet Gdański), prezentując referat zatytułowany *Wolność gospodarcza a reglamentacja działalności zawodowej w zakresie wyznaczania form wykonywania wolnych zawodów.* W swoim odczycie prelegent wykazał, że wykonywanie działalności w zakresie wolnych zawodów to szczególny rodzaj działalności gospodarczej, która poddana została reglamentacji odnoszącej się w sposób wyraźny do form funkcjonowania osób fizycznych w wymienionym zakresie. Zarazem skupił swoją uwagę na przedstawieniu tychże form, omawiając kolejno indywidualną praktykę przy wykorzystaniu biura, gabinetu, kancelarii; spółkę cywilną, spółkę partnerską i inne spółki osobowe, a także wykonywanie zawodu w ramach stosunku pracy lub na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Następnie referat pt. *Ograniczenia wolności gospodarczej z uwagi na bezpieczeństwo energetyczne. Zagadnienia wybrane* przedstawił dr Marcin Stoczkiewicz (Uniwersytet Jagielloński). Rozważania dotyczyły instrumentów prawnych bez-

pieczeństwa energetycznego, aczkolwiek prelegent skupił szczególną uwagę na jednym z nich, mianowicie na obowiązku tworzenia, utrzymywania i finansowania zapasów gazu ziemnego. Wykazał także, że obowiązek ten jest niewątpliwie ograniczeniem wolności gospodarczej, a oceniając go, wyraził obawę, iż być może narusza zasadę proporcjonalności i istotę wolności.

W dalszej części obrad wystąpił dr Piotr Lissoń (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza), wygłaszając referat, temat którego brzmiał *Reglamentacja jako instrument regulacji w sektorach infrastrukturalnych.* Wystąpienie rozpoczął od zdefiniowania pojęć reglamentacji i regulacji. Następnie swoją uwagę skupił na takich dziedzinach działalności gospodarczej, jak: energetyka, telekomunikacja oraz transport kolejowy, omawiając reglamentację w tychże sektorach.

Sesję VI, zarazem ostatnią tego dnia, zakończył referat pt. *Swoboda przedsiębiorczości dla usługodawców w przepisach dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usługi na rynku wewnętrznym*, wygłoszony przez dr Katarzynę Pokryszkę (Uniwersytet Śląski). Prelegentka przedstawiła cel i zakres zastosowania unijnej dyrektywy oraz jej podstawowe założenia – swobodę przedsiębiorczości i swobodę usług. Zwróciła również uwagę na konsekwencje implementacji dyrektywy do polskiego systemu prawnego.

Trzeciego – ostatniego dnia zjazdu odbyły się sesje V i VI. Pierwszą z nich prowadziła prof. dr hab. Anna Walaszek-Pyzioł. Rozpoczęło ją wystąpienie prof. dr. hab. Michała A. Waligórskiego (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza) na temat: *Kontrola działalności gospodarczej w świetle zmian wprowadzonych ustawą z 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o swobodzie działalności gospodarczej oraz o zmianie niektórych innych ustaw.* Prelegent przybliżył nowe rozwiązania prawne w zakresie kontroli przedsiębiorców, omawiając m.in. zakaz prowadzenia równocześnie u tego samego przedsiębiorcy więcej niż jednej kontroli, ograniczenia dotyczące czasu przeprowadzanej kontroli czy obowiązek zawiadomienia przedsiębiorcy o zamiarze wszczęcia kontroli. Jednocześnie przedstawił swoje zastrzeżenia co do nieuregulowania czynności pokontrolnych, związanych z dokumentacją kontroli w protokole oraz z formułowaniem zaleceń pokontrolnych.

Ks. prof. dr hab. Sławomir Fundowicz (Katolicki Uniwersytet Lubelski) jako kolejny mówca wygłosił swój referat pt. *Działalność Kościoła katolickiego a działalność gospodarcza.* Poruszył on problem prowadzenia cmentarzy przez Kościół katolicki. Przytoczył decyzje prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów oraz wyroki Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, stwierdzające nadużywanie pozycji dominującej przez Kościół katolicki na lokalnym rynku wykonywania usług grzebania zmarłych poprzez uprzywilejowanie jednych przedsiębiorców i ograniczanie dostępu do rynku innym przedsiębiorcom. Zdaniem prelegenta, chowanie zmarłych i utrzymywanie cmentarzy to „działalność religijna" i nie powinno się nazywać jej usługami. Nie jest to więc działalność gospo-

darcza, a jednostek organizacyjnych Kościoła nie należy w tym przypadku nazywać przedsiębiorcami. Nie oznacza to jednak, że Kościół katolicki w ogóle nie może prowadzić działalności gospodarczej.

Sesję V zamknęło wystąpienie dr. Andrzeja Borkowskiego (Uniwersytet Wrocławski). Przedstawiony przez niego referat nosił tytuł *Zasada wolności gospodarczej a reglamentacja aktywności gospodarczej osób zagranicznych w Polsce.* Zdaniem referenta, wszystkie podmioty zagraniczne co do zasady korzystają w Polsce z konstytucyjnie gwarantowanej wolności gospodarczej, aczkolwiek ingerencja państwa jest zauważalna i zróżnicowana w zależności od stopnia zaawansowania integracji gospodarczej między Polską a krajem pochodzenia osoby podejmującej działalność gospodarczą. Stanowi podstawę do wyróżnienia pewnych kategorii osób zagranicznych, poczynając od grupy najbardziej, po tę najmniej uprzywilejowaną, o czym prelegent szczegółowo poinformował zebranych.

Ostatnią, tj. sesję VI poprowadził prof. dr hab. Jan Grabowski. Pierwszy referat zatytułowany *Regulacja wykonywania zadań komunalnych w świetle ustawy o koncesji na roboty budowlane* wygłosił dr Maciej Guziński (Uniwersytet Wrocławski). Prelegent przedstawił pozycję jednostek samorządu terytorialnego jako koncesjodawcy na podstawie ustawy z 9 stycznia 2009 r. o koncesji na roboty budowlane lub usługi. Ponadto omówił postępowanie w sprawie zawarcia umowy koncesji oraz kontrolę działań jednostek samorządu terytorialnego jako koncesjodawcy.

Kolejny referat wygłoszony przez dr. Tadeusza Kocowskiego (Uniwersytet Wrocławski) nosił tytuł *Prewencyjny nadzór reglamentacyjny.* Prelegent omówił nadzór na etapie poprzedzającym podjęcie działalności gospodarczej. W ramach tegoż nadzoru podmiot zainteresowany prowadzeniem określonej działalności gospodarczej zostaje poddany procedurze sprawdzającej w zakresie spełnienia warunków przewidzianych przepisami prawa. Weryfikacja ta może mieć charakter formalny (zbadanie prawidłowości złożonych dokumentów), jak i materialny (zbadanie prawdziwości danych zawartych w dokumentach). Na zakończenie referent wskazał na skutki nadzoru prewencyjnego (zapobiegawczego), które mogą być pozytywne dla przedsiębiorcy – zezwalając mu na podjęcie działalności gospodarczej lub negatywne – odmawiając legalizacji działalności.

Sesję VI zakończyło wystąpienie dr Katarzyny Kokocińskiej (Uniwersytet im. Adama Mickiewicza), prezentującej referat zatytułowany: *Reglamentacja gospodarcza a wspieranie rozwoju. Nowe tendencje aktywności państwa w gospodarce.* Prelegentka podjęła się zestawienia dwóch odmiennych sfer administracji. Z jednej strony omówiła sferę administracji stosującej władcze, imperatywne formy działania (nakazy, zakazy), ograniczające wolność gospodarczą. Dominuje w niej reglamentacyjna funkcja administracji. Z drugiej strony zwróciła uwagę na zupełnie inne działania państwa, również przejawiające się ingerencją w sferę go-

spodarki, ale prowadzone na rzecz rozwoju. Są to działania o charakterze wspierającym, niewładczym. Zasugerowała również wykształcenie się nowej funkcji administracji, jaką jest wspieranie rozwoju.

Po tym wystąpieniu organizatorzy podziękowali uczestnikom za udział w obradach i zamknęli zjazd.

Podsumowując, Zjazd Katedr Publicznego Prawa Gospodarczego oraz Administracyjnego Prawa Gospodarczego należy zaliczyć do niezwykle udanych. Uroczyste wręczenie księgi jubileuszowej prof. Stanisławowi Jędrzejewskiemu nadało spotkaniu podniosły charakter. Na zjeździe reprezentowane były niemal wszystkie ośrodki uniwersyteckie w kraju. Interesujący temat przewodni zjazdu przyczynił się do dużej liczby zgłoszonych wystąpień, a ciekawa wymiana poglądów (w trakcie poszczególnych sesji, jak i w kuluarach) świadczy o potrzebie organizowania podobnych spotkań w przyszłości.

Należy podkreślić również ogromne zaangażowanie organizatorów, którzy zapewnili (zarówno pod względem logistyki, jak i wprowadzonej atmosfery) warunki na najwyższym poziomie. Referaty zostały wydane drukiem w formie *Księgi Jubileuszowej Profesora Stanisława Jędrzejewskiego* oraz materiałów konferencyjnych.

Eliza Kosieradzka, Agnieszka Wołoszyn

Zjazd Katedr Postępowania Karnego
Kraków, 25–28 września 2008

Katedra Postępowania Karnego Uniwersytetu Jagiellońskiego była gospodarzem Zjazdu Katedr Postępowania Karnego, który odbył się w dniach 25–28 września 2008 r. w Krakowie. W odróżnieniu od regularnie odbywających się zjazdów katedr prawa karnego, zjazdy procesualistów odbywały się z różną częstotliwością. Ostatni taki zjazd odbył się we wrześniu 1997 r. w Lublinie i Kazimierzu Dolnym, a jego organizatorem był Zakład Postępowania Karnego Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.

Katedrę Postępowania Karnego UMCS podczas wrześniowego zjazdu reprezentowali: dr hab. Ireneusz Nowikowski, prof. nadzw. dr hab. Katarzyna Dudka, mgr Marta Mozgawa, mgr Jakub Kosowski, mgr Paweł Strzelec, natomiast Katedrę Kryminalistyki i Prawa Dowodowego – prof. dr hab. Romuald Kmiecik, dr hab. Adam Taracha oraz dr Dorota Karczmarska.

Uroczyste otwarcie zjazdu nastąpiło w auli Collegium Maius Uniwersytetu Jagiellońskiego. Gości przywitali: prof. dr hab. Dorota Malec (prodziekan Wy-