

JAKUB KABZA

# KONCESJE I ZEZWOLENIA

ANALIZA EKONOMICZNA



LEX

a Wolters Kluwer business

JAKUB KABZA

# KONCESJE I ZEZWOLENIA

ANALIZA EKONOMICZNA

Zamów książkę w księgarni internetowej

**proinfo.pl**  
księgarnia internetowa



**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](http://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](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

[www.wolterskluwer.pl](http://www.wolterskluwer.pl)  
księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## Spis treści

|  |            |
|--|------------|
| Wykaz skrótów.....   | 9          |
| Przedmowa.....   | 11         |
| Podziękowania.....   | 15         |
| <b>CZĘŚĆ I. Przedmiot, metoda, założenia.....</b>  | <b>17</b>  |
| <b>Rozdział 1. Charakterystyka koncesji i zezwoleń na prowadzenie działalności gospodarczej.....</b> | <b>19</b>  |
| 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         |
| <b>Rozdział 2. <i>Law &amp; Economics</i>.....</b>   | <b>40</b>  |
| 2.1. Charakterystyka <i>Law &amp; Economics</i> .....  | 40         |
| 2.2. Założenia analizy.....  | 61         |
| <b>Rozdział 3. <i>Law &amp; Economics</i> a publiczne prawo gospodarcze.....</b>                     | <b>82</b>  |
| 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 &amp; Economics</i> .....             | 98         |
| <b>Rozdział 4. Kryteria efektywności.....</b>  | <b>102</b> |
| 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        |
| <b>CZĘŚĆ II. Ekonomiczne racje oraz skutki stosowania<br/>koncesji i zezwoleń.....</b>            | <b>117</b> |
| <b>Rozdział 1. Ekonomiczne uzasadnienie<br/>koncesji i zezwoleń.....</b>                          | <b>119</b> |
| 1.1. Argumenty ekonomiczne w dyskursie o koncesjach<br>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<br>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<br>negatywnych efektów wewnętrznych ..... | 144        |
| <b>Rozdział 2. Ekonomiczne koszty posługiwania się<br/>koncesjami i zezwoleniami .....</b>        | <b>146</b> |
| 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        |
| <b>CZĘŚĆ III. Alternatywne metody regulacji.....</b>  | <b>171</b> |
| <b>Rozdział 1. Kierunek analizy.....</b>  | <b>173</b> |
| 1.1. Postulat minimalizacji kosztów regulacji .....   | 173        |
| 1.2. Alternatywne metody regulacji .....  | 177        |

|  |            |
|--|------------|
| <b>Rozdział 2. Analiza alternatywnych metod regulacji spoza publicznego prawa gospodarczego .....</b>            | <b>182</b> |
| 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        |
| <b>Rozdział 3. Analiza alternatywnych metod regulacji wywodzących się z publicznego prawa gospodarczego.....</b> | <b>216</b> |
| 3.1. Uwagi metodologiczne .....  | 216        |
| 3.2. System certyfikatów publicznych .....   | 217        |
| 3.3. Regulowana działalność gospodarcza .....  | 227        |
| <b>CZĘŚĆ IV. Optymalizacja regulacji.....</b>  | <b>239</b> |
| <b>Rozdział 1. Algorytm optymalizacyjny .....</b>  | <b>241</b> |
| <b>Rozdział 2. Zasada proporcjonalności a algorytm optymalizacyjny ....</b>                                      | <b>249</b> |
| <b>Rozdział 3. Analiza wybranych ustaw .....</b>   | <b>254</b> |
| 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        |
| <b>Rozdział 4. Analiza uzasadnień projektów aktów normatywnych.....</b>  | <b>274</b> |
| 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        |
| <b>Podsumowanie.....</b>   | <b>289</b> |
| <b>Bibliografia.....</b>   | <b>293</b> |



## 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 jurystycznych 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 wywodzą<sup>1</sup>. 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.

---

<sup>1</sup> 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)<sup>2</sup>. 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)<sup>3</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> Zob. C. Kosikowski, *Publiczne...*, s. 42.

<sup>3</sup> 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 płynnością<sup>4</sup>. 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 gospodarczych<sup>5</sup>. 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

---

<sup>4</sup> Por. C. Kosikowski, *Publiczne...*, s. 49.

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

**Jakub Kabza** – doktor nauk prawnych; jego zainteresowania naukowe koncentrują się wokół ekonomicznej analizy prawa, ze szczególnym uwzględnieniem teorii racjonalnego wyboru; autor publikacji z zakresu *Law & Economics*; zawodowo od kilku lat związany z działem prawnym firmy inwestycyjnej.

■ Założeniem prezentowanej monografii 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 neuralgicznych rodzajów działalności gospodarczej.

■ Wiedza ta może być szczególnie pomocna w toku obecnej debaty o deregulacji gospodarki. Stosowanie koncesji i zezwoleń pozwala bowiem na uzyskanie pewnych korzyści ekonomicznych, ale jednocześnie niesie ze sobą wiele problemów, co w świetle postulatu efektywności ekonomicznej prawa czyni omawiane narzędzia kontrowersyjnymi instrumentami regulacji.

■ Książka zainteresuje legislatorów, jak również pracowników naukowych wydziałów prawa (o specjalności teoria i filozofia prawa oraz publiczne prawo gospodarcze), wydziałów ekonomicznych zajmujących się badaniami z pogranicza ekonomii i prawa, a także studentów tych wydziałów.

ISBN 978-83-264-3280-4



9 788326 432804

Cena: 59 zł  
(w tym 5% VAT)

Zamówienia:

infolinia 801 04 45 45, fax 22 535 80 01  
zamowienia.ksiazki@wolterskluwer.pl  
www.wolterskluwer.pl  
księgarnia internetowa www.profinfo.pl



9788326432804 W01P01