

**Sprawozdanie z Konferencji Naukowej Pracowników  
Zakładów Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu  
im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Uniwersytetu Wrocławskiego,  
Wrocław, 22–23 maja 2014 r.**

We wrześniu 2014 r. pracownicy Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu wspólnie z pracownikami Zakładu Prawa Administracyjnego Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego postanowili kontynuować współpracę zapoczątkowaną pomiędzy obiema jednostkami przez Panią prof. dr hab. Teresę Rabską oraz śp. Pana prof. dr hab. Adama Chełmońskiego<sup>1</sup>. Założeniem współpracy miało być naprzemienne organizowanie dwustronnych konferencji, w ramach których pracownicy i doktoranci mogliby dyskutować nad zagadnieniami z zakresu publicznego prawa gospodarczego i prezentować wyniki prowadzonych badań. Koncepcja ta została podjęta z entuzjazmem przez oba ośrodki naukowe i do dziś stanowi płaszczyznę wymiany myśli w obrębie bardzo dynamicznie rozwijającej się dyscypliny prawa, jaką jest publiczne prawo gospodarcze. Minione dziesięć lat współpracy uznać można za szczególnie owocne. Tematyka konferencji (sympozjów) jest nieustannie dostosowywana do aktualnych problemów publicznego prawa gospodarczego, co z jednej strony ukazuje jego niezaprzeczalny rozwój, coraz większą doniosłość naukową, z drugiej zaś – narastanie problemów teoretycznoprawnych uwidaczniających potrzebę porządkowania instytucji prawnych i osadzania ich w ramach struktur wpisujących się już trwale w naukę publicznego prawa gospodarczego bądź wyodrębnionych w ramach szeroko rozumianego prawa administracyjnego. Analiza i opis poszczególnych rozwiązań prawnych jest już, jak się wydaje, niewystarczającym narzędziem poznania publicznego prawa gospodarczego. Obecnie nauka prawa stoi przed koniecznością zgłębiania już nie działań jednostkowych czy incydentalnych rozwiązań ujętych w ramach poszczególnych aktów prawnych, ale oceny pewnych zjawisk jako mechanizmów oddziaływania na gospodarke, działań wspólnych (powiązanych), które wymagają solidnej „podbudowy” teoretycznoprawnej. Właśnie w tym duchu prowadzona jest

---

<sup>1</sup> K. Kiczka, *Sprawozdanie ze spotkania naukowego pracowników i doktorantów Zakładu Prawa Administracyjnego Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu im. A. Mickiewicza, Wrocław 10–11 maja 2005, Europeizacja Publicznego Prawa Gospodarczego, Acta Universitatis Wratislaviensis No 2819, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXIX, Wrocław 2005, s. 261–268.*

wymiana myśli między Zakładami Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu oraz Uniwersytetu Wrocławskiego, czego dowodem są tematy podejmowane na konferencjach, m.in.: „Europeizacja publicznego prawa gospodarczego”, „Funkcje współczesnej administracji gospodarczej”<sup>2</sup>, „Środki prawne publicznego prawa gospodarczego”<sup>3</sup>, „Zadania gminy w sferze gospodarczej”<sup>4</sup>, „Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)”<sup>5</sup> czy „Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego”<sup>6</sup>. Publikacje będące wynikiem prowadzonych dyskusji odgrywają znaczącą rolę w nauce publicznego prawa gospodarczego, a prezentowane w nich poglądy często są przytaczane w literaturze przedmiotu<sup>7</sup>.

Rozwój publicznego prawa gospodarczego i zachodzące w jego obrębie liczne zmiany skłoniły pracowników i doktorantów obu Zakładów Publicznego Prawa Gospodarczego do podjęcia kolejnej wymiany myśli na temat „Współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej”<sup>8</sup>.

---

<sup>2</sup> *Funkcje współczesnej administracji gospodarczej. Księga dedykowana Profesor Teresie Rabskiej*, pod red. B. Popowskiej, Poznań 2006.

<sup>3</sup> *Środki prawne publicznego prawa gospodarczego*, pod red. L. Kieresa, Kolonia Limited 2007; K. Kiczka, *Konferencja naukowa pracowników i doktorantów Zakładu Prawa Administracyjnego Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego oraz Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu: Środki prawne publicznego prawa gospodarczego, Wrocław 4–5 czerwca 2007 r.*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3017, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXXVI, Wrocław 2007, s. 313–319.

<sup>4</sup> K. Kiczka, *Sprawozdanie z Konferencji naukowej pracowników Publicznego Prawa Gospodarczego UAM w Poznaniu oraz Zakładu Prawa Administracyjnego Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego, Poznań 9–10 czerwca 2008 r.*, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3109, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXXIX, Wrocław 2009, s. 271–273, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3127, „Przegląd Prawa i Administracji” t. LXXX, Wrocław 2009, s. 205–207; K. Kokocińska, *V Konferencja Naukowa Pracowników Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego UAM w Poznaniu oraz Zakładu Prawa Administracyjnego Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego, Poznań 9–10 czerwca 2008 r.*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2008, z. 3, s. 245–246.

<sup>5</sup> Publikacja pokonferencyjna: *Nowe problemy badawcze w teorii publicznego prawa gospodarczego (z uwzględnieniem samorządu terytorialnego)*, pod red. L. Kieresa, Kolonia Limited 2010; J. Gola, K. Więckowski, *New Research Problem in the Theory of Public Economic Law – summary report from the conference (Wrocław, 14–15 June 2010)*, „Wrocław Review of Law, Administration & Economics” 2011, vol. 1, s. 95–98.

<sup>6</sup> Publikacja pokonferencyjna: *Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, red. B. Popowska, Poznań 2013; M. Chołodecki, *Konferencja Zakładu Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Katedry Publicznego Prawa Gospodarczego Uniwersytetu Wrocławskiego, Poznań 24–25 maja 2012 r.: Swoistość procedur publicznego prawa gospodarczego*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2012, z. 4, s. 306–307.

<sup>7</sup> Zob. S. Strzyczkowski, *Prawo gospodarcze publiczne*, Warszawa 2009.

<sup>8</sup> *Współdziałanie podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej*, pod red. M. Jabłońskiego, K. Kiczki, Acta Universitatis Wratislaviensis No 3555, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XCVII, Wrocław 2014.

Uroczystego otwarcia konferencji dokonali dziekan Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego prof. dr hab. Włodzimierz Gromski oraz dyrektor Instytutu Nauk Administracyjnych tegoż wydziału prof. dr hab. Adam Błaś. Następnie głos w imieniu organizatorów zabrał prof. dr hab. Leon Kieres, który powitał gości i uczestników spotkania. Szczególnie ciepłe słowa prof. Leon Kieres skierował pod adresem nieobecnej Pani prof. dr hab. Teresy Rabskiej, a nawiązując do historii spotkań obu ośrodków naukowych, wspomniął o roli, jaką Pani profesor wraz z Panem prof. Adamem Chełmońskim odegrali we współpracy naukowej obu zakładów. Podczas powitania w więzi naukowe i przyjacielskie zwracała uwagę prof. dr hab. Bożena Popowska.

Problematyka współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej objęta została dwoma panelami. Pierwszemu przewodniczył prof. dr hab. Leon Kieres (UWr), a drugiemu prof. dr hab. Bożena Popowska (UAM). W pierwszej części swoje referaty wygłosiło sześciu mówców: prof. dr hab. Eryk Kosiński (UAM) – *Gospodarka mieszkaniowa samorządu terytorialnego*, dr Piotr Lissoń (UAM) – *Współdziałanie podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki odpada mi na przykładzie aglomeracji poznańskiej*, dr Krzysztof Horubski i dr Jan Gola (UWr) – *Pojęcie zadań użyteczności publicznej w ustawie o gospodarce komunalnej*, dr Anna Trela (UAM) – *Umowa o partnerstwie publiczno-prywatnym – przesłanki kwalifikacji umowy w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*, dr Katarzyna Kokocińska (UAM) – *Zinstytucjonalizowane partnerstwo* oraz prof. dr hab. Karol Kiczka (UWr) – *Kontrola współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej*. Drugiego dnia obrad referaty wygłosili: mgr Paweł Sancewicz (UAM) – *Granice swobody zawierania przez jednostki samorządu terytorialnego umowy z art. 3 ustawy o gospodarce komunalnej*, mgr Natalia Miłostan, mgr Piotr Soroka (UWr) – *Działalność sportowa jako przykład współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych*, mgr Joanna Czesak (UWr) – *Zbiorowe zaopatrzenie w wodę i zbiorowe odprowadzanie ścieków jako zadanie własne gminy* oraz mgr Jarosław Kola (UAM) – *Dopuszczalność stosowania społecznych kryteriów oceny ofert w procedurze wyboru partnera prywatnego*.

Wśród zagadnień ogólnych będących przedmiotem konferencji pojawiły się takie, które doczekały się wprowadzić licznych opracowań naukowych, ale nadal wywołują kontrowersje. Widoczną rozbieżność poglądów na temat kwalifikowania działalności związanej z wykonywaniem usług z użyteczności publicznej komentowali dr Krzysztof Horubski i dr Jan Gola. W podsumowaniu referatu sformułowali następujące tezy: po pierwsze, konieczne jest przyjęcie konkretnych wytycznych służących interpretacji przesłanek statuujących zadania użyteczności publicznej, które pozwoliłyby ograniczyć wątpliwości związane z kwalifikowaniem poszczególnych zadań jednostek samorządu terytorialnego do sfery użyteczności publicznej; po drugie, działalność jednostek samorządu terytorialnego obejmująca zadania użyteczności publicznej powinna być uznawana za działalność gospodarczą, jeżeli wystąpią cechy normatywne wskazane w art. 2 Ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej. Zarobkowość, zdaniem referujących, nie ma bowiem charakteru przesądzającego lub zasadniczego przy wyróżnianiu zadań o charakterze użyteczności publicznej.

Prof. dr hab. Karol Kiczka omówił w swoim referacie wybrane problemy prawne dotyczące struktury prawnej kontroli współdziałania podmiotów publicznych

i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej. Podkreślił, że tematyka ta nabiera szczególnego znaczenia ze względu na swoisty status podmiotów publicznych w dziedzinie zarządu mieniem publicznym, w tym zwłaszcza na pozycję samorządu terytorialnego w relacjach z podmiotami prywatnymi. Poczynione przez prelegenta ustalenia pozwoliły na konstatację, że tematyka współdziałania podmiotów publicznych i prywatnych w sferze gospodarki komunalnej jest dziedziną prawoznawstwa, która wiąże efektywność prawa zarządu mieniem publicznym w szczególności z konstrukcją zarówno nadzoru, jak i kontroli.

Na kwestię samodzielności jednostek samorządu terytorialnego w organizowaniu usług użyteczności publicznej uwagę zwróciła dr Katarzyna Kokocińska. Nawiązując do koncepcji „działań organizujących usługi” autorstwa prof. Tadeusza Kuty, przyjęła, że pojęcie to w odniesieniu do działania jednostek samorządu terytorialnego oznacza działania polegające na podejmowaniu, stwarzaniu i określaniu warunków funkcjonowania jednostek bezpośrednio świadczących usługi. Prelegentka podkreśliła, że organizatorską swobodę gminy w zakresie realizacji jej zadań upatrywać należy w normach zadaniowych, wyznaczających założony cel. Determinacja określonych zachowań organów władzy nie ma bowiem charakteru wyłącznego prawnego; wpływ na działania organów publicznych mają także uwarunkowania wynikające z założeń polityki administracyjnej – unijnej oraz krajowej.

Referat dr Katarzyny Kokocińskiej nawiązywał do koncepcji normy zadaniowej podjętej przez prof. dr hab. Teresę Rabską. Wsparcie naukowe Pani profesor widoczne było także w referacie autorstwa dr Anny Treli. Omawiając umowę o partnerstwie publiczno-prywatnym (umowa o PPP), prelegentka zwróciła uwagę na badania prowadzone w ośrodku poznańskim przez prof. dr hab. Bożenę Popowską i zgłosiła postulat kontynuowania badań nad ogólną koncepcją umowy publicznoprawnej. Przedstawiła ponadto dotychczasowe ustalenia nauki oraz sądów administracyjnych dotyczące charakteru prawnego umowy o PPP.

Problematyka umowy publicznoprawnej wywołała dyskusję na temat cech takiej umowy, potrzeby regulacji prawnej umowy publicznej oraz stanu nauki niemieckiego publicznego prawa gospodarczego, w której głos zabrali: prof. dr hab. Bożena Popowska, prof. dr hab. Leon Kieres, prof. dr hab. Karol Kiczka i dr Piotr Lissoń.

Prof. dr hab. Eryk Kosiński zaprezentował referat dotyczący gospodarki mieszkaniowej gminy. Tematem przewodnim były formy współdziałania gminy z podmiotami prywatnymi. Prelegent podkreślił, że gospodarka mieszkaniowa może być wykonywana przez podmioty prywatne, a przynajmniej z ich udziałem. W podawanych przykładach odwoływał się często do sposobów realizowania gospodarki mieszkaniowej w Poznaniu. Aglomeracja poznańska była także przywoływana w wystąpieniu dr. Piotra Lissonia.

Drugi dzień konferencji rozpoczął referatem mgr Paweł Sancewicz. Poruszył temat swobody zawierania umów przez jednostki samorządu terytorialnego w zakresie powierzania zadań podmiotom prywatnym. Nawiązując do niemieckiej nauki publicznego prawa gospodarczego, wskazał granice tej swobody i jej prawne uwarunkowania.

Kwestiom szczegółowym poświęcone były pozostałe referaty prezentowane tego dnia obrad. Mgr Piotr Soroka przedstawił formy prowadzenia działalności sportowej, a następnie poddał analizie działalność klubu sportowego w kontekście

regulacji ustawy o gospodarce komunalnej. Rozważał też, czy działalność sportowa może być uznana za działalność użyteczności publicznej. W konkluzji podał, że art. 10 ustawy o gospodarce komunalnej nie rozstrzyga kwestii działalności sportowej profesjonalnej i amatorskiej. Zgłosił także postulat *de lege ferenda* rozszerzenia katalogu podmiotów mogących wykonywać gospodarkę komunalną w dziedzinie sportu o stowarzyszenia.

Ciągle aktualny i budzący wiele kontrowersji w dziedzinie gospodarki komunalnej pozostaje temat zbiorowego zaopatrzenia w wodę i zbiorowego odprowadzania ścieków. Mgr Joanna Czesak w swoim wystąpieniu skupiła się na trzech głównych elementach: omówieniu swoistości sektora wodociągowo-kanalizacyjnego, funkcji gminy jako regulatora zachowań gospodarczych oraz obowiązku finansowania budowy urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych. Stwierdziła też, że stosowanie art. 49 § 2 Kodeksu cywilnego jako podstawy roszczenia o zobowiązanie do odpłatnego przeniesienia własności urządzeń wodociągowych i kanalizacyjnych należy uznać za właściwe.

Obrazy zamknął mgr Jarosław Kola rozważający dopuszczalność stosowania społecznych kryteriów oceny ofert w procedurze wyboru partnera prywatnego.

Oba panele kończyły ożywione dyskusje i wymiana poglądów. Odnosząc się do poruszanych problemów w formie podsumowania, prof. dr hab. Bożena Popowska zwróciła uwagę na aktualność teoretyczną i praktyczną zagadnień podnoszonych w wystąpieniach. Prof. dr hab. Leon Kieres podziękował zgromadzonym za owocne obrady, podkreślając znaczenie spotkań obu zakładów dla pogłębiania współpracy naukowej oraz przyjacielskiej.

Jubileuszowa konferencja była nie tylko podsumowaniem dotychczasowej wymiany myśli z dziedziny publicznego prawa gospodarczego. Przyczyniła się także do jej wzbogacenia o kolejne ustalenia z zakresu publicznego prawa gospodarczego. Wygłoszone referaty, wzorem ubiegłych lat, zostały opublikowane. Wspólną publikację zawierają *Acta Universitatis Wratislaviensis No 3555, „Przegląd Prawa i Administracji” t. XCVII, Wrocław 2014.*