

to być jednak wnioszek mylący, gdyż parlament gruntownie zmienia stan prawny w drodze poprawek do projektów rządu.

Sytuację adresatów norm pogarsza fakt, że prawie połowa uchwalonych ustaw wchodzi w życie po dwutygodniowym lub krótszym *vacatio legis*. Negatywną praktyką jest wydawanie obszernych dzienników ustawodawczych w grudniu, czyli na koniec roku. Znaczna część nowelizowanych przepisów dotyczy ponadto prawa podatkowego, zabezpieczenia emerytalnego i ubezpieczeń zdrowotnych, czyli istotnej sfery praw i obowiązków obywateli.

Autor zwraca także uwagę na różne modele działań ustawodawcy: model kodyfikacji prawa albo model reformy prawa. Kodyfikacja wiąże się z zastąpieniem starego aktu prawnego nowym, nawet jeśli zmiany są marginalne. Przy reformie może natomiast dojść do „dyskontynuacji” prawa, gdy do starej formy wprowadza się zupełnie nowe treści. Istnieje wtedy tylko „formalna ciągłość” aktu normatywnego. Historia zna także przykłady eksperymentalnego wprowadzania różnego rodzaju regulacji – M. Říha wymienia tu Kodeks cywilny zachodniogalicyski. Cytuje także Ota Novotnego, który pisząc o hipertrofii prawa, postawił tezę, że każde prawo jest w zasadzie rodzajem eksperymentu. Klauzule temporalne znajdują swe szczególne zastosowanie w sytuacjach nadzwyczajnych, np. klęsk żywiołowych, gdy do porządku prawnego ustawodawca wprowadza regulacje tymczasowe. Faktyczny prawodawca musi wówczas określić przesłanki, po spełnieniu których tego typu regulacje tracą moc obowiązującą. W Polsce z taką sytuacją mamy do czynienia obecnie, gdy zmagamy się z niekonstytucyjnym konglomeratem przepisów odwołujących się do stanu epidemii.

Karol Dąbrowski

DOI: 10.14746/spp.2020.3.31.9

**Gabriela Göttelová, *Koncese v českém správním právu (Koncesja w czeskim prawie administracyjnym)*, „Acta Universitatis Carolinae Iuridica” 2020, vol. 66, no. 2, s. 97–110, DOI: 10.14712/23366478.2020.14**

W aktualnym czasopiśmiennictwie czeskim syntetyczny przegląd stanowisk narodowej doktryny prawa w zakresie problematyki pojęcia, charakteru i zastosowania koncesji w prawie administracyjnym daje Gabriela Göttelová z Wydziału Prawa Uniwersytetu Karola w Pradze. Swoje rozważania podzieliła na trzy części odnoszące się do pojęcia koncesji (*koncese*) w ujęciu słownikowym, do koncesji jako pojęcia prawnego i do zastosowania instytucji koncesji w prawie. Całość zamykają wnioski.

Autorka analizuje źródła normatywne, literaturę i orzecznictwo, podchodząc do ustawodawstwa egzemplifikacyjnie. Pozostaje w typowym nurcie kontynentalnym analizy instytucji koncesji, nie wkraczając – jak autorzy anglosascy – w problematykę publicznego prawa międzynarodowego ani też nie akcentując znanego z piśmiennictwa niemieckiego rozdziału między *Personalkonzession* a *Realkonzession*, co jest zrozumiałe ze względu na ściśle określony temat artykułu.

Wykorzystuje relatywnie ograniczoną literaturę, w tym podręczniki z zakresu prawa administracyjnego. W największej mierze korzysta z noty encyklopedycznej

Emila Háchy w *Słowniku czechosłowackiego prawa publicznego* z 1932 r. i współczesnego komentarza do prawa medialnego Heleny Chaloupkovej, Petra Holego i Jiříego Urbánka.

Skupia się na koncesji w transporcie kolejowym oraz prawie lotniczym (sekcja 3.1), a także na koncesjach radiowo-telewizyjnych (sekcja 3.2). Koncesje radiowe omawia retrospektywnie, zaczynając swoje wywody od ustawy z dnia 23 marca 1923 r. o telegrafach (zákon č. 60/1923 Sb. o telegrafech). Ustawa ta uchyliła obowiązujące na terenie Czech dziewiętnastowieczne przepisy austriackie, w tym dekret z 1847 r. Ciekawym zabiegiem legislacyjnym było rozciągnięcie w tamtym czasie pojęcia „telegraf” na telefon przewodowy oraz radiotelegraf (§ 2 ustawy z 1923 r.).

Rozważania dogmatyczne G. Göttelovej pozostają na dość ogólnikowym poziomie. Zastanawia się na przykład nad tym, czy w danym obszarze prawa administracyjnego można jeszcze mówić o koncesji, czy już raczej o zezwoleniu. W przypadku koncesji telewizyjnych mówienie o koncesjonowaniu – jej zdaniem – jest uzasadnione, ale tylko w odniesieniu do naziemnej telewizji analogowej, w przypadku której sygnał telewizyjny jest nadawany za pomocą nadajników.

We wnioskach autorka uznaje, że pojęcie koncesji w ciągu ostatnich stu lat w zasadzie nie uległo zmianie. Koncesja, według niej, pozostaje aktem administracyjnym, zezwalającym adresatowi na taką działalność, która bez zezwolenia byłaby prowadzona sprzecznie z prawem. Bez wymaganej prawem koncesji podjęta przez adresata normy prawnej czynność byłaby po prostu bezprawna. Koncesja jest zatem czymś w rodzaju przywileju na działalność zastrzeżoną dla państwa. W swej treści może określać warunki wykonywania takiej działalności. Ewolucji – jak argumentuje autorka – ulegają za to sfery, które władza koncesjonuje, innymi słowy: obszary ludzkiej aktywności, które z woli władzy podlegają reglamentacji w formie koncesji. Władza decyduje bowiem o tym, do jakich działań obywateli dopuszcza, a jakich im zabrania.

W czeskiej doktrynie prawa uważa się, że koncesja daje koncesjonariuszowi możliwość korzystania z dóbr publicznych, wnioskodawcy nie przysługuje jednak roszczenie prawne o jej przyznanie. Koncesja jest więc jednostronnym aktem administracyjnym o charakterze konstytutywnym. Dociekania czeskich prawników są w tym zakresie zbieżne z dorobkiem polskiej nauki prawa.

G. Göttelová zwraca również uwagę na ograniczenie – z perspektywy historycznej – sfery uznania administracyjnego (*správní uvážení*). W państwie prawnym koncesja nie może być przejawem samowoli organu administracyjnego, ale pozostaje decyzją podlegającą kontroli pod względem zgodności z prawem. Kryteria przyznania koncesji powinny być zatem prawnie określone.

Karol Dąbrowski\*

DOI: 10.14746/spp.2020.3.31.10

---

\* Karol Dąbrowski, dr, Uniwersytet im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie, e-mail: karol.dabrowski@umcs.pl, <http://orcid.org/0000-0002-4513-3873>.