

Informacja o zainteresowaniach naukowych i ważniejszych opublikowanych tezach

Wpływ na kierunki i przedmiot moich zainteresowań naukowych wywierały zachodzące w kraju, zwłaszcza po 1980 i 1989r. zmiany społeczne i gospodarcze. Ich punktem odniesienia w kolejnych okresach były jednak zawsze podmioty gospodarcze/przedsiębiorcy/przedsiębiorcy prywatni oraz ich status w świetle prawa publicznego(administracyjnego, konstytucyjnego, międzynarodowego).

1. Do 1989r., uwagę swą koncentrowałam na zakresie samodzielności prawnej przedsiębiorstw państwowych i ingerencjach władczych organów państwa w ich działalność, zwłaszcza po podjęciu po 1980r. reform gospodarczych. W publikacjach tego okresu badałam relacje kontroli i nadzoru między organami administracyjnymi (szczeg. organem założycielskim, organem planowania, organami kontroli państwowej, Radą Ministrów, czy tzw. Centrum gospodarczym) a przedsiębiorstwami państwowymi.

W publikacjach prezentowałam wówczas m.in. następujące tezy:

→ prawny system kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstw państwowych nie został dostosowany do logiki wdrażanej reformy. Istniejące i nowe podmioty kontrolujące (m.in. komisarze, grupy operacyjne, pełnomocnicy) wyraźnie naruszali ustawowo przyznaną samodzielność przedsiębiorstw państwowych. Stosowanie pojęcia kontrola rozumianego jako niewładcza ocena w przypadku oceny działania przedsiębiorstwa państwowego przez organy państwa (np. organ założycielski, bank, NIK, izby skarbowe itp.)-nie jest zasadne wobec stosowania przez te organy całej gamy środków o charakterze władczym.

(por. "Kontrola zewnętrzna w warunkach samodzielności przedsiębiorstw państwowych/wyniki badań ankietowych", PIP 9/1984r.)

→ we wszystkich sferach relacji kontrolnych między organami państwowymi a przedsiębiorstwami państwowymi naturalne mechanizmy samoregulujące (kontrolne, ekonomiczne) zastępowane są rozwiązaniami władczymi, administracyjno- prawnymi. Wymierne elementy prawne kontroli zastępowane są w przepisach konstrukcjami i pojęciami pozaprawnymi. Mimo wprowadzonych reform, nadal, w ramach rozbudowanej i fragmentarycznej kontroli p.p. głównym układem kontrolującym w gospodarce pozostaje kontrola resortowa.

Istnieje monopol kontroli państwowej przy braku rozwiniętych form kontroli społecznej, szczególnie odbiorców dóbr i usług.

Brak jest prawnych procedur regulujących stosunki kierownictwa i nadzoru między organami państwa(szczególnie organem założycielskim) a przedsiębiorstwami państwowymi, na wzór kpa.

Istotną, choć negatywną rolę odgrywa kontrola pozaprawna wykonywana przez organizacje polityczne oraz organy powoływane doraźnie w okresach napięć politycznych. Jest to wprost sprzeczne z ustawami reformy gospodarczej i jej założeniami z lat 1981-1982. Interesy przedsiębiorstw państwowych nie są w stosunkach kontroli respektowane ani dostatecznie chronione, zaś organy kontrolujące, często pozaprawnie,

doprowadzają do wykonania wszelkich swych nakazów i wniosków. Podstawowym kryterium oceny samodzielnego przedsiębiorstwa państwowego jest celowość.

Samoistna prawnie funkcja kontroli w stosunkach organ państwowy-przedsiębiorstwo państwowe nie występuje. Jest jedynie elementem technicznym, pomocniczym dwóch funkcji podstawowych, tj. kierownictwa lub nadzoru, lub też występuje pozaprawnie w ramach różnych oddziaływań nieformalnych.

(rozprawa doktorska pt. "Prawny system kontroli działalności gospodarczej przedsiębiorstw państwowych" 1986r., tezy opublikowane w art. „System prawny kontroli przedsiębiorstw państwowych”, *Studia Prawnicze* 3/1987. Zob. też: "Kontrola przedsiębiorstw sprawowana przez organ założycielski (ministra)" w pracy zbiorowej pod red. L. Bara „Instytucje prawne w reformowanej gospodarce narodowej”, Ossolineum 1989)

→ w recenzjach dwóch prac (R. Malinowskiego i C. Stypułkowskiego) podważających zasadność rozwiązań prawnych reform gospodarczych w lat 1981-82, a zwłaszcza samodzielności i samorządności ówczesnych przedsiębiorstw państwowych polemizowałam z argumentami w nich przedstawionymi, dowodząc m.in. słuszności sądowej oceny legalności działań organów założycielskich wobec (ówczesnych) przedsiębiorstw państwowych.

(por. recenzję pracy R. Malinowskiego: „Reforma gospodarcza. Zagadnienia administracyjnoprawne” Warszawa 1986r, w art. "Uwagi na tle niektórych propozycji weryfikacji prawa i założeń reformy gospodarczej", *PiP* 11/1987r., oraz obszernie omówienie pracy C. Stypułkowskiego: "Samodzielne i samorządowe przedsiębiorstwo" Warszawa 1986r.- w art. „Komentarz do ustaw, czyli jak ograniczać samodzielność przedsiębiorstw”, *Życie Gospodarcze* 3/1987)

O konieczności sądowej kontroli legalności działań organów administracji, zwłaszcza organów założycielskich (choć rozważyć należało też działania organów funkcjonalnych) w sferze ustawowej samodzielności ówczesnych pp pisałam także w:

art.pt. „Sądowa kontrola przedsiębiorstw”, *Życie Gospodarcze* 40/1985

→ prawną argumentację na rzecz samodzielności pp przedstawiałam w publikacjach w *Życiu Gospodarczym*, m.in. po podjęciu przez rząd pomysłu tworzenia tzw. wspólnych przedsiębiorstw polsko- radzieckich, która to konstrukcja istotnie naruszała interesy polskiej strony.

(por. obszerny art. „Wspólne przedsiębiorstwa polsko-radzieckie” *ŻG* 20/1987, przetłumaczony następnie w *Biuletynach Ambasady USA i Wlk. Brytanii*. Zob. też art. „Słowo o „drugim etapie””, dwie części w *Trybunie Robotniczej* nr 5 i 6 z 1987r zamieszone jako „artykuły dyskusyjne”)

→ argumentację na rzecz przywracania przedsiębiorstwu państwowemu ekonomicznego charakteru, coraz bardziej naruszanemu po 1982r. przedstawiłam w:

art. „W sprawie ekonomicznego charakteru przedsiębiorstwa państwowego”, *PiP* 11/1988r.

Postulowałam w nim potrzebę określenia jasnych kryteriów rozdziału sfery ekonomicznej i społecznej, administracyjnej w działaniu podmiotów państwowych, wypracowanie koncepcji zadań organu administracji i celu przedsiębiorstwa państwowego oraz wyłączenie z obowiązków ówczesnych przedsiębiorstw dbałości o zaspokojenie potrzeb socjalnych – zdrowotnych – oświatowych pracowników, które nadmiernie obciążały przedsiębiorstwo, które wykonywało te zadania „zastępczo” zamiast właściwych organów administracji świadczącej i ogólnej.

2. Przed 1989r badałam także zadania i kompetencje oraz oddziaływanie organów administracji państwowej na podmioty gospodarcze z punktu widzenia założeń reformy gospodarczej początku lat 80-tych, a zwłaszcza samodzielności pp.

Tezy z tych badań były następujące:

→ reforma gospodarcza nie objęła struktur administracji państwowej, nie stworzono wewnętrznie spójnego systemu prawnego obejmującego przedsiębiorstwa państwowe i organy administracji państwowej, odpowiadające samodzielności deklarowanej u początków reformy z początku lat 80-tych. Prawnemu zwiększeniu zakresu uprawnień pp nie towarzyszyły odpowiadające mu reformy w budowie i funkcjonowaniu administracji gospodarczej, która nadal działała głównie przy pomocy środków władczych. Np. organ planistyczny tj. Komisja Planowania, a następnie CUP, pozostały nadal organami zarządzającymi gospodarką; NIK zaś pozostała podmiotem włączonym w operatywne, bieżące kierowanie podmiotami gospodarczymi przez rząd wykonując w istocie ogólny nadzór wobec przedsiębiorstw państwowych

(zob. art. „Komisja Planowania a przedsiębiorstwa państwowe”, PiP 7-8/1985; „Centralny Urząd Planowania”, PiP 5/1989; „Najwyższa Izba Kontroli w warunkach reformy gospodarczej”, PiP 3/1987)

O niedostosowaniu organizacji, zadań i kompetencji organów administracji i ich kolejnych odmian do prawnego statusu (ustawowego) przedsiębiorstw państwowych oraz deklarowanych reform pisałam szczegółowo także, m.in. w:

art. „Rady nadzorcze przedsiębiorstw państwowych”, PiP 7/1986 oraz w „artykułach dyskusyjnych”: „Centrum – co to jest? (artykuł dyskusyjny)” i „Centrum – co to jest? Postscriptum” w Życiu Gospodarczym nr 34/1987r. i nr 39/1987r.

3. Po 1989, tj. wraz ze zmianami ustroju politycznego, gospodarczego i społecznego, oraz po rozpoczęciu procesów prywatyzowania gospodarki państwowej, przedmiotem moich badań naukowych stały się podmioty gospodarcze działające w warunkach gospodarki rynkowej w demokratycznym otoczeniu politycznym, a z czasem, głównie przedsiębiorca prywatny i zakres jego wolności gospodarczej.

Już w 1990r. opublikowałam w pr. zbior. dedykowanej prof. A.Turskiej art. pt. „O wolności gospodarczej” w którym starałam się przywrócić i wyjaśnić na gruncie publicznego prawa gospodarczego fundamentalne dla gospodarki rynkowej pojęcie wolności gospodarczej oraz podjąć próbę ustalenia w nowych warunkach jego treści i podmiotowego zakresu.

W cyt. artykule postawiłam tezy, iż:

- pojęcie wolności gospodarczej odnosić można tylko do człowieka lub zorganizowanych grup osób fizycznych
- wolność gospodarcza oznacza nie tyle jednorodne w swej treści prawo, co wiązkę praw i wolności, wśród których prawo własności ma charakter podstawowy
- wolność gospodarcza oznacza też prawo do nierówności w efektach działań zarobkowych
- o zakresie wolności gospodarczej przesadza charakter ustroju państwa, jego systemu prawnego, finansowego, politycznego jak też status przedsiębiorstw publicznych, system i zakres ulg i przywilejów
- nacjonalizacja i interwencjonizm państwa ogranicza wolność gospodarczą
- postęp technologiczny i cywilizacyjny zwiększa zakres regulacyjnych ingerencji państwa w gospodarkę i, być może w coraz większym zakresie, ograniczać będzie w przyszłości rolę i wolność jednostki w gospodarce rynkowej

Problematykę wolności gospodarczej, a szczególnie zagadnienie (sporne) jej zakresu podmiotowego rozwinęłam w kolejnych wydaniach podręcznika „Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjnoprawne” (I wyd. 1996r. PWN), a najszerzej-jak dotychczas rozwinęłam w jego III wydaniu z 2001r., Lexis Nexis.

Wcześniejsze uwagi (zob. wyżej) nt. wolności gospodarczej uzupełniłam m.in. o tezy:

- wolność gospodarcza obejmuje sferę wolności od ingerencji państwa w obszar działań ekonomicznych człowieka oraz sferę wolności od ingerencji i utrudnień ze strony innych podmiotów gospodarczych (sferę równej i wolnej konkurencji)
- pojęcie równości w gospodarce ma charakter jedynie konwencjonalny. W życiu naturalnym a więc i w realnym życiu gospodarczym stan „równości” nie występuje. Stanem naturalnym jest powszechne zróżnicowanie i nierówność. „Zrównywanie” warunków działania i statusu przedsiębiorców (wg subiektywnych kryteriów) jest formą kierowania zjawiskami społecznymi i gospodarczymi przez podmioty aktualnej władzy. Zrównywanie w istocie dodatkowo różnicuje tworząc (niekiedy też antagonizując) grupy uprzywilejowane i dyskryminowane (np. mikro, małe, średnie i duże przedsiębiorstwa). Różnicowanie (a nie „równość”) jest formą kierowania życiem społecznym często uzasadnionym (np. inwalidów, kobiety). Zasada jest więc w gospodarce nierówność; „równanie” zaś wprowadza dodatkowe i głębsze nierówności. Nie ma zasady równości w gospodarce; jest określona polityka ingerowania i różnicowania dla osiągnięcia pewnych celów politycznych, gospodarczych i społecznych.
Prawo w swych rozwiązaniach z istoty wprowadza nierówności (różne rozwiązania dla różnych grup) np. poprzez system podatkowy.
- konstytucyjne pojęcie „istoty prawa” dopuszcza co do zasady różnego rodzaju ingerencje publiczne w sferę wolności aż do dotknięcia jej „istoty”, stwarzając swego rodzaju nie tyle gwarancję wolności gospodarczej, co dopuszczając jej głębokie ograniczenie (aż do „istoty” wolności)
- działalność gospodarcza podmiotów publicznych ma zawsze charakter wyjątku i odbywać się musi-zgodnie z zasadą legalizmu- w ramach prawa. Podmioty gospodarcze publiczne nie mogą powoływać się na wolności zastrzeżone dla człowieka (jednostki).
- Podmiotem wolności gospodarczej nie są też jednostki samorządu terytorialnego
- Działalność gospodarcza państwa i samorządu terytorialnego oraz podmiotów prywatnych podlega odmiennym zasadom, regułom i domniemaniom. Aktywność prywatna-regułom prawa prywatnego, wolności gospodarczej, realizuje interesy prywatne w oparciu o własność prywatną. Aktywność gospodarcza publiczna podlega zasadzie legalizmu (działanie na podstawie i w ramach prawa), zasadzie subsydiarności, realizuje interesy i zadania publiczne, przede wszystkim w oparciu o własność publiczną
- kształt i treść prawna swobody gospodarczej w UE jest wynikiem bardzo licznych decyzji politycznych i administracyjnych. Organy unijne mogą zakazać każdego działania zaś w regulacjach unijnych brak jest gwarancji ochrony wolności gospodarczej przyjętych np. w konstytucji polskiej (m.in. ochronna rola ustawy).
Zjawisko swobody działalności gospodarczej w UE jest zbiorem administracyjnych ograniczeń i nakazów. Jest konstrukcją sztuczną, ma cechy silnej ingerencji struktur publicznych we względnie wolną gospodarkę i wolność jednostki
- przedsiębiorcą w znaczeniu konstytucyjnym i naturalnym jest jedynie podmiot ekonomicznie prywatny, człowiek (gdyż źródłem wolności, też gospodarczej, jest godność człowieka a nie np. interesy publiczne i konieczność ich realizacji). Przedsiębiorcą jest nie ten kto prowadzi działalność gospodarczą lecz ten, kto jest podmiotem wolności gospodarczej.
Prowadzące działalność gospodarczą jednostki publiczne nie są „przedsiębiorcami”, lecz publicznymi podmiotami gospodarczymi działającymi w ramach szeroko rozwiniętego ale jednak prawa (a nie wolności).

(w/w poglądy rozwijam też w pracy habilitacyjnej „Przedsiębiorca wobec NIK)

4. Od początku lat 90-tych kontynuowałam także swe wcześniejsze zainteresowania organami administracji publicznej oraz ich wpływem na działalność podmiotów gospodarczych. Jednym ze skutków zmian ustrojowych po 1989 była zmiana charakteru (statusu, zadań i kompetencji) organów administracji i ich oddziaływania na gospodarkę i przedsiębiorców.

W swych publikacjach tego okresu zwracałam uwagę na budowanie organów administracji według niejasnych koncepcji, nadawanie im równie niejasnych, mieszanych, eklektycznych form organizacyjno-prawnych i prawnych form działania. Często z naruszeniem tradycyjnych ustaleń nauki prawa administracyjnego. Zjawisko to anarchizuje aparat państwa i utrudnia ocenę jego działań. Utrudnia ocenę relacji organ państwa – przedsiębiorca. Państwo nadużywa dla swych celów form organizacyjno - prawnych zastrzeżonych dla aktywności (oddolnej) jednostki, szczególnie fundacji i spółki handlowej oraz konstrukcji prawa prywatnego co zmniejsza bezpieczeństwo prawne jednostki i osłabia jej pozycję w stosunkach (równorzędnych ?) z organami publicznymi.

(por. rozdział VI pt. „Nietypowe podmioty administrujące w sferze gospodarki” w cyt. podręczniku „Prawo gospodarcze. Zagadnienia administracyjno prawne”, wyd. III 2001r.)

Zastrzeżenia, co do niejasności koncepcji organizacyjno – prawnych wyrażałam w odniesieniu do różnych szczegółowych podmiotów administracji. Np., co do statusu KRRiT - wobec wieloznaczności konstrukcji tego organu - przedstawiłam pogląd, iż niezależnie od zapisów konstytucyjnych i sformułowań ustawy o radiofonii i telewizji z 1992r. Rada ma cechy centralnego organu administracji „w sprawach radiofonii i telewizji” ze wszystkimi wynikającymi z tego skutkami prawnymi dla przedsiębiorców

(zob. art. pt. „Status prawny KRRiT”, Monitor Prawniczy 1/1993r)

Podobnie, Polskie Centrum Badań i Certyfikacji, które niezależnie od nadanej mu „mylącej” nazwy niezależnej i pozarządowej organizacji uznać należy za organ administracji w sprawach badań i certyfikacji

(zob. art. pt. „Polskie Centrum Badań i Certyfikacji – organ czy organizacja”, Życie Gospodarcze 13/1995r)

W sposób najszerszy (1400 stron) przeanalizowałam bardzo szczegółowo cały centralny aparat administracji rządowej (kilkaset organów włącznie z opiniodawczo – doradczymi). Ze sporządzonego w latach 1995 – 1996 Raportu nt. Centralnej administracji rządowej, przygotowanego na zamówienie Pełnomocnika Rządu d.s. Reformy Administracji Publicznej prof. M.Kuleszy (i opublikowanego przez URM w 10 tomach) wynikały szczegółowe wnioski prawne dotyczące każdego ze zbadanych organów (ocena na podstawie wszelkich, publikowanych i niepublikowanych podstaw prawnych działania). Z przeprowadzonych w ramach Raportu badań wynikał swego rodzaju chaos organizacyjny, prawny, pojęciowy i kompetencyjny w obrębie naczelných i centralnych organów administracji rządowej.

(zob. zeszyty 1-10 raportu pt. „Centralna administracja rządowa” opublikowane przez URM w l. 1995-1996, 1400 stron)

5. Innym nurtem moich naukowych zainteresowań (do połowy lat 90-tych) była problematyka statusu mediów publicznych, które m. zd. nie zostały w ustawie o ritv uregulowane prawidłowo. Przepisy ustawy nie zabezpieczały informacyjnych interesów publicznych. W 1992r. na zlecenie Premiera Rządu przygotowałam założenia i propozycje koncepcji publicznych środków masowej informacji. Tezy tej propozycji były następujące:

- państwo nie powinno prowadzić działalności w zakresie masowych mediów wg reguł komercyjnych. Państwo ma obowiązek informacyjny wobec społeczeństwa (zadanie publiczne): ma informacji i wiedzy udzielać, świadczyć a nie sprzedawać ją
- państwo nie powinno konkurować z prywatnymi przedsiębiorcami w dziedzinie działalności radiowej i telewizyjnej.
- swe informacyjne obowiązki wobec społeczeństwa państwo winno realizować w odpowiadających im formach prawnych instytucji publicznych (a nie spółek handlowych) zapewniających organom państwa niezakłócony, bezpośredni wpływ na przedmiot działania takiej instytucji i jej organizację
- działalność publiczna państwa w dziedzinie masowej informacji winna podlegać odrębnym, publiczno – prawnym przede wszystkim regułom działania

Koncepcja publicznych mediów opublikowana została w ramach pracy zbiorowej przez Wydział Dziennikarstwa UW

(zob. art. „Spór o publiczne środki masowej informacji” w pr. zbior. pod red. A. Słomkowskiej „Kontrowersje wokół transformacji prasy (1989 - 1992)”, Warszawa 1993. Zob. też art. „O statusie mediów publicznych”, Rzeczpospolita z 23 IX 1992r i „Status prawny KRRiT” Monitor Prawniczy 1/1993)

6. Na przełomie lat 80-tych i początku 90-tych włączyłam się w działania tworzenia podstaw prawnych dla aktywności obywatelskiej. Przygotowałam założenia nowej ustawy o zgromadzeniach i referowałam je w czasie obrad Okrągłego Stołu w 1989r w podzespołe ds. stowarzyszeń. Następnie, wspólnie z profesorami J. Kurczewskim, L. Falandyszem i M. Fuszarą przygotowaliśmy dla OKP projekt ustawy o zgromadzeniach uchwalony następnie w lipcu 1990r.

Problematykę wolności zrzeszania się i założenia nowej ustawy prezentowałam w swych publikacjach tego okresu

(zob. „Wolność jednostki czy prawo administracji – uwagi o rządowym projekcie ustawy o zgromadzeniach” Rzeczpospolita 113/1990; „Prawo o zgromadzeniach” Biuletyn Komitetu Helsińskiego w Polsce 5/1989; „Prawo o zgromadzeniach. Pozyccje zgodne z paktami praw” Prawo i Życie 35/1989; „Zgromadzenia – filozofia wolności”, Zmiany 1/1989; „Ustawa o zgromadzeniach. Kierunek niezbędnych zmian” Tygodnik Powszechny 21/1989)

7. W okresie tym zajmowałam się też podstawami prawnymi działań dobroczynnych w Polsce po 1989r, które podstaw tych odpowiednio do ówczesnej skali zjawiska nie miały. W publikacjach tego zagadnienia dotyczących wyrażałam m.in. poglądy następujące:

- konieczna jest (w tamtym okresie) nie tyle odrębna, jednolita regulacja prawna działalności dobroczynnej, co raczej uznanie – jako zasady – co najmniej równoprawności podmiotów społecznych z uprzywilejowanymi monopolistami instytucjonalnymi państwowymi w tej sferze
- niezbędne są zmiany istniejącego prawa odblokowujące aktywność oddolną opierającą się na szlachetnych indywidualnych pobudkach moralnych i wzajemnym zaufaniu. Dotychczasowe przepisy chronią głównie polityczne interesy państwa przez system zakazów i zezwoleń, a nie interesy potrzebujących pomocy i osób i środowisk społecznych chcących ją świadczyć

(zob. art. „Prawna regulacja obywatelskich (społecznych) inicjatyw dobroczynnych”, PiP 5/1990r ; rozdział „Regulacje prawne” w pr. zbior. pt. „Organizowanie pomocy i samopomocy społecznej” Wyd. Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa 1991r ; „Dwugłos w sprawie stowarzyszeń: L. Falandysz – K. Pawłowicz” w piśmie: Asocjacje – biuletyn inicjatyw społecznych 1/1991r)

8. W tej grupie zainteresowań była też glosa popierająca wyrok TK z 1991r w sprawie przywrócenia religii do szkół

(zob. „W odpowiedzi na głosę M. Pietrzaka (w sprawie orzeczenia TK o legalności Instrukcji MEN przywracającej religię do szkół), wspólnie z H.Gronkiewicz-Waltz, PiP 7/1991; por. też: „Państwo neutralne lecz nie świeckie – polemika”, Tygodnik Centrum 15/1991r)

9. Od czasu przełomu lat 80-90-tych interesowały mnie też ogólne zagadnienia prawne dotyczące ustroju gospodarczego Polski oraz systemu źródeł prawa w gospodarce, szczególnie z punktu widzenia przedsiębiorców. W ówczesnych publikacjach stawiałam m.in. tezy:

- dysfunkcjonalność rozwiązań normatywnych w administracyjnym prawie gospodarczym była po 1945r jego stałą, trwałą cechą
- przepisy prawa gospodarczego nie tworzą spójnego systemu odpowiadającego istocie zjawisk ekonomicznych, nie chronią interesów podmiotów gospodarki
- między treścią prawa a praktyką jego stosowania zawsze istniały niezgodności. Prawo w rzeczywistości nie regulowało życia gospodarczego

(oprac. „Dysfunkcjonalność rozwiązań normatywnych w prawie gospodarczym” w pracy zbior. pod red. A.Turskiej: „Kultura prawna i dysfunkcjonalność prawa”, Warszawa 1988)

W innym miejscu analizowałam zjawisko przymusu w gospodarce (ekonomicznego i prawnego) i w funkcjonowaniu przedsiębiorstw. Starłam się ukazać różnice między charakterem przymusu w gospodarce upaństwowionej i wolnorynkowej.

(rozdział pt. „Przymus w gospodarce” w pracy zbior. pod red. A.Kojdera: „Przymus w społeczeństwie”, Warszawa 1989r)

W innym opracowaniu z tej dziedziny wskazywałam na utrzymywanie się po 1989r dawnych i powstawanie nowych zagrożeń dla systemu prawa polskiego i jego spójności związanych z transformacją ustrojową z jednej strony i rozpoczęciem działań „dostosowania” prawa i państwa polskiego do logiki funkcjonowania UE z drugiej. Przedstawiłam poglądy, m.in., iż:

- istnienie na terytorium RP dwu autonomicznych, równoległych porządków prawnych, wzajemnie się znoszących (prawo polskie o dynamice dośrodkowej, scalające państwo polskie i chroniące jego interesy; regulacje unijne o charakterze odśrodkowym, znoszące tendencje państwowocentryczne, realizujące niejasne interesy zewnętrzne) prowadzi do zamętu i degradacji „słabszego” politycznie prawa polskiego, upadku kultury prawnej, odrzucenia tradycyjnych zasad państwa demokratycznego, do anarchizowania struktur państwa, trybów prawnych, siatki pojęciowej, konstrukcji prawnych, technik i trybów prawodawczych.
- obowiązywanie na terytorium RP autonomicznego systemu regulacji unijnych opartych o odmienną koncepcję państwa, prawa i człowieka niż obowiązująca w Polsce, u podstaw, których leży odmienny system aksjologiczny niż w RP, prowadzi do upadku tradycyjnych, ochronnych funkcji prawa, funkcji państwowotwórczej i kulturotwórczej
- dostosowanie prawa polskiego do reguł unijnych doprowadziło do otwarcia „od góry” polskiego konstytucyjnego systemu źródeł prawa dla wszelkich niejasnych urzędniczych podmiotów zagranicznych (UE), a równoczesnego zamknięcia tego systemu „od dołu” dla inicjatyw podmiotów polskich.
- w/w tendencje w ewolucji systemu prawa w Polsce zagrażają wolności jednostki, w tym jego wolności gospodarczej, m.in. przez zniesienie gwarancyjnej, ochronnej funkcji ustawy

(art. „Transformacja ustrojowa – Kryzys czy upadek prawa” w Księdze Jubileuszowej prof. A.Turskiej pt. „Prawo i ład społeczny” Warszawa 2000r)

10. Wątek zagrożeń dla systemu polskiego publicznego prawa gospodarczego (i całego systemu prawnego) kontynuowałam w badaniach nad wpływem regulacji unijnych na konstytucyjny system państwa i prawa polskiego oraz gospodarki. Przedstawiłam argumenty za krytyczną oceną zjawiska zastępowania tradycyjnych instytucji i pojęć prawa polskiego przez wywodzące się z innej aksjologii, kultury prawnej, tradycji i historii, pojęcia i regulacje zewnętrzne (UE) oparte o odmienne założenia dotyczące państwa, gospodarki, przedsiębiorcy, człowieka.

(zob. „Organizacja międzynarodowa” i „prawo” przez nią stanowane w świetle zasad Konstytucji RP” Kwartalnik Prawa Publicznego 3/2002; „Wymiana suwerenności za obietnice limitowanej rygorystycznie pomocy”. Dwugłos o wpływie prawa wspólnotowego na system państwa i prawa polskiego, Rzeczpospolita z 19 VIII 2003; „Konstytucja europejska – źródło nieustających emocji – polemika: Nie ma praw oczywistych”, Rzeczpospolita 28 VI 2004. Zob. także w odpowiednich partiach pracy habilitacyjnej „Przedsiębiorca wobec NIK” dotyczących zwłaszcza kontroli pomocy publicznej, kryterium legalności czy pojęcia przedsiębiorcy)

11. Odrębnej analizie i badaniom poddawałam NIK, wskazując na konieczność dostosowania organizacji i działania Izby do wymogów nowego ustroju gospodarczego i politycznego

(„Wokół nowego kształtu NIK, ST 11-12/1991 poświęcony prof. W.Pańko; „NIK a spółki: Ochrona według prawa administracyjnego”, Rzeczpospolita z 8 V 1997; „Mit nietykalności: Kontrola państwowa: potrzeba reform”, Rzeczpospolita 219/2000r; „Nie mógł, ale musiał. NIK u Pełnomocnika Rządu”, Rzeczpospolita z 12 V 2001r; „Raport otwarcia, czyli co Sejm może zrobić NIK”, Rzeczpospolita z 11 IX 2003r; „Jaka kontrola państwowa (polemika ze Z.Romaszewskim nt. kontroli państwowej)”, Życie Warszawy z 2 XI 1990; „NIK na przyszłe dekady (polemika z R.Szwłowskiem nt. projektu ustawy o NIK)”, Życie Warszawy z 27 II 1991r)

Pogląd (w ocenie części literatury kontrowersyjny) o konieczności poddania legalności działań NIK wobec prywatnych przedsiębiorców sądom administracyjnym szerzej wyraziłam (poza cyt. wyżej publikacjami w Rzeczpospolitej z 1997) w

(art. „Sądowa kontrola działań NIK wobec przedsiębiorców niepublicznych”, PiP 12/2001)

Najpełniej jednak poglądy nt. statusu Izby, charakteru jej działań, środków ochrony interesów kontrolowanych przez Izbę przedsiębiorców przedstawiłam w pracy habilitacyjnej „Przedsiębiorca wobec NIK”. Działania Izby, ze względu na jej dyskusyjny status, charakter zadań i środków działania wyłykały się dotychczas regułom ocen właściwych dla organów państwa. Ingerencje tego organu w sferę praw i wolności jednostki (przedsiębiorcy) wyłączono dotychczas spod oceny sądowej.

W oparciu o całość swych wcześniejszych przemyśleń podjęłam w cyt. pracy próbę zweryfikowania utrwalonych poglądów w tym zakresie. Polemizuję, więc z utrwalonymi w prawie administracyjnym i konstytucyjnym poglądami na temat pojęć kontroli, nadzoru, charakteru kontroli państwowej, statusu NIK i jej miejsca w strukturze organów państwa. Polemizuję z przyjętym w praktyce kontroli przez NIK rozumieniem kryteriów ocen, a zwłaszcza legalności. Twierdzę, że legalność, tj. zgodność z prawem, może dla jednostki (przedsiębiorcy prywatnego) być rozpatrywana tylko w znaczeniu konstytucyjnym, jako zgodność działania z prawem powszechnie obowiązującym. Przyjmuję konstytucyjne znaczenia pojęcia przedsiębiorca jako odpowiednika korzystającej z wolności gospodarczej jednostki (człowieka). Przekonuję o istnieniu konstytucyjnej i ustawowej dopuszczalności i konieczności udzielania przedsiębiorcom przez sądy administracyjne ochrony ich praw naruszanych w toku kontroli przez NIK (kontrola legalności). Na ingerencję organów państwa w sferę praw i wolności jednostki służy jej konstytucyjnie, bez wyłączeń, sądowa ochrona.

12. Wyżej wymienione w p.1-11 poglądy, w sposób szczegółowy prezentowałam też w licznych opiniach prawnych dla organów państwa, w czasie konferencji naukowych i prac eksperckich.

Wraz z prof. M.Gintowt-Jankowicz i prof. A.Gaberle opracowaliśmy dla OKP w 1993 projekt ustawy o NIK, który był przedmiotem prac sejmowych (ostatecznie przyjęto projekt przygotowany przez NIK)

Krystyna Pawłowicz