

Jerzy Korczak, Piotr Lisowski, Adam Ostapski, *Ustrój i zadania jednostek samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, Kolonia Limited 2006, ss. 744.

Podręcznik jest wynikiem pracy zespołowej pracowników Instytutu Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego, w większości z wieloletnim stażem dydaktycznym i praktycznym w sferze tytułowej problematyki, w każdym zaś przypadku popartej zaawansowaną wiedzą, w szczególności z zakresu nauki prawa administracyjnego. Bezsprzecznie mamy w tym przypadku do czynienia z opracowaniem wartym lektury i to nie tylko ze strony studentów zdobywających wiedzę z zakresu polskiego prawa samorządu terytorialnego (w szczególności ustrojowego i materialnego), ale i osób dysponujących już zaawansowaną wiedzą w tej dziedzinie. Zarówno bowiem zawartość, jak i nawet kolejność przedstawiania zamieszczonych w pracy materiałów i opracowań stwarzają możliwość przeprowadzenia analiz na zróżnicowanych poziomach i o wielorakim przeznaczeniu.

Recenzowana praca pod względem formalnym nawiązuje do formuły wykorzystywanej w wieloletniej już praktyce wydawniczej wrocławskiego podręcznika z zakresu prawa administracyjnego (J. Boć, A. Chajbowicz, B. Kowalczyk, P. Lisowski, R. Mikowski, A. Szadok-Bratuń, *Prawo administracyjne. Konwersatoria. Ćwiczenia*, Kolonia Limited 2005). Sprawdzona metoda i tym razem nie zawiodła – ponownie zatem mamy do czynienia z dobrze zbilansowaną kompilacją dorobku doktryny prawa administracyjnego w zakresie pojęć podstawowych z przedstawieniem zasadniczej części źródeł prawa, uzupełniony zadaniami służącymi weryfikowaniu wiedzy i umiejętności adeptów wiedzy z zakresu rodzimego prawa samorządu terytorialnego (wśród których szczególną uwagę zwracają intrygująco wręcz sformułowanymi testy zamknięte wielokrotnego wyboru). Zwraca ponadto

uwagę zdecydowanie bogatszy zestaw form działania administracji (w szczególności samorządowej; aczkolwiek docenić też trzeba zauważalny udział aktów nadzoru nad działalnością komunalną oraz orzecznictwa sądowego). Szczególnego jednak podkreślenia wymagają ustalenia przedstawione w tabelach i schematach (zob. pkt 7 Rozdziału VI – więcej w dalszej części recenzji).

Tematyka podręcznika została ujęta w sześć rozdziałów, których układ jest logiczny i w pełni uzasadniony (np. zagadnienia ordynacyjne poprzedzają problematykę organizacji i funkcjonowania administracji samorządowej; uwzględniono uwarunkowania wynikające też z hierarchii źródeł prawa, respektując przy tym podstawowe znaczenie gminy w systemie samorządu terytorialnego). W tym kontekście warto jeszcze zwrócić uwagę na to, że kolejność eksponowania źródeł prawa w Rozdziale II determinowała chronologię przedstawiania pozostałych materiałów zamieszczonych w pracy.

Kolejnym atutem recenzowanej pracy jest trafność selekcji wykorzystywanych w niej materiałów, co w kontekście rozmiarów praktyki stanowiącej *in concreto* przedmiot analizy (*nota bene* nie tylko normatywnej), wymagało systemowego podejścia, warunkowanego z kolei znacznym zaawansowaniem wiedzy i umiejętności. Autorzy niewątpliwie sprościli tego rodzaju wyzwaniom i wymaganiom. Dzięki temu np. wyselekcjonowano w Rozdziale II bezspornie reprezentatywny zestaw norm prawnych determinujących podstawowe instytucje z zakresu organizacji i funkcjonowania rodzimej administracji samorządowej, uzupełniony regulacjami z zakresu materialnego prawa administracyjnego dobranymi w sposób pozwalający na dokonywanie także ustaleń o systemowej już proveniencji. Co warte podkreślenia i w tej części pracy korzystnie daje o sobie znać pierwotnie dydaktyczna motywacja jej sporządzenia – świadczą o tym umieszczone pod odpowiednimi przepisami odesłania do zamieszczonych w Rozdziale III przykładów form działania związanych praktyką samorządową. Docenić też należy zaproponowane w niektórych przypadkach (ustawa o bezpośrednim wyborze wójta ..., ustawa o referendum lokalnym, trzy samorządowe ustawy ustrojowe, ustawa „warszawska”, ustawa o samorządowych kolegiach odwoławczych i ustawa o pracownikach samorządowych) tytuły służące oznaczeniu zawartości

poszczególnych przepisów. Nie tylko z racji przydatności dydaktycznej zastosowania takiego zabiegu redakcyjnego, ale i dlatego, że mamy w tym zakresie do czynienia z ustaleniami o ewidentnie już doktrynalnej przydatności.

Na uwagę zasługuje bogaty i ciekawie zróżnicowany dobór form działania prezentowanych w Rozdziale III podręcznika (dominują akty prawa miejscowego, korzystnie jednak uzupełnione uchwałami nienormatywnymi, aktami administracyjnymi – decyzjami, postanowieniami, rozstrzygnięciami nadzorczymi, porozumieniami). Co warte zaznaczenia, nie unikano w tym zakresie rozwiązań nietypowych, kontrowersyjnych, czy wręcz wadliwych. W efekcie lektura tej części recenzowanej pracy doskonale ilustruje różnorodność praktyki administracyjnej nie tylko poprzez przykłady legalne, ale i na przykładach nieznajdujących prawnego umocowania.

Jak już sygnalizowano, na szczególne zainteresowanie zasługują ustalenia poczynione w schematach i tabelach opracowanych przez autorów podręcznika. Mamy bowiem do czynienia z klasyfikacjami nie tylko o walorach porządkujących, ale często i o precedensowym już znaczeniu.

Nie ulega zatem wątpliwości, że *Ustrój i zadania jednostek samorządu terytorialnego. Materiały do ćwiczeń*, autorstwa J. Korczaka, P. Lisowskiego i A. Ostapskiego stwarza możliwość zdobycia dojrzałej i zaawansowanej wiedzy zarówno na temat doktrynalnych i normatywnych determinantów ustroju i zadań polskiego samorządu terytorialnego, jak i praktyki funkcjonowania tej części administracji publicznej. Publikacja w moim przekonaniu bezspornie zasługuje na wysoką ocenę merytoryczną i pod względem formalnym.

prof. dr hab. Jan Szreniawski

Artur Kuś, *Publicznoprawne pozataryfowe i parataryfowe instrumenty reglamentacji obrotu towarowego z zagranicą*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Szczecin – Lublin 2006, ss. 357.

1. Temat opisywany w recenzowanej książce należy do materii, która przez wiele lat nie będzie podlegać dezaktualizacji. Dzieje się tak, dlatego iż ciągle powstają nowe formy instrumentów pozataryfowych i parataryfowych lub podlegają ewolucji i przekształceniom. Stąd też wieloaspektowe wyjaśnienie pojęć, naświetlenie ewolucji i wnikliwe analizy, które Autor prezentuje powinny stanowić fundament każdego wykładu z Handlu Zagranicznego. A że przedmiot ten jest coraz powszechniej wprowadzany do szkół wyższych, dlatego recenzowana praca ma szansę pełnić rolę podręcznika jeśli już nie podstawowego, to przynajmniej zalecanego z wszelkich przedmiotów związanych z problematyką handlu zagranicznego.

Tytułem wstępu należy podkreślić, że temat został dobrany trafnie, gdyż brak jest na rynku wydawniczym pozycji, która tak dokładnie systematyzuje i wyjaśnia pojęcia o aktualnych instrumentach parataryfowych i pozataryfowych (które to w praktyce stanowią istotne ograniczenie w międzynarodowym obrocie gospodarczym). Recenzowana praca ze względu na potrzebę dogłębnego wyjaśnienia szeregu instytucji ma charakter interdyscyplinarny, co jest korzystne dla odbiorcy, gdyż ułatwia zrozumienie w wielu miejscach złożonych pojęć z zakresu ekonomii, prawa i nauki administracji. Łączenie wielu dziedzin z prawa i ekonomii jest konieczne przy tak zawiłych i stale udoskonalanych regulacjach, jakie są przedmiotem pracy. Ponadto książka ta jest napisana przejrzysto a objaśnienia są logiczne i zrozumiałe nie tylko dla osób z doświadczeniem, ale także dla studentów, początkujących przedsiębiorców zainteresowanych problematyką wchodzenia w działalność w obrębie podstawowych i szczególnych form handlu zagranicznego.

Już pobieżne spojrzenie wskazuje, że praca charakteryzuje się dużą dbałością o szczegóły konstrukcyjne, rzetelność źródeł i inne ele-

menty ułatwiające studiowanie jej treści (posiada w szczególności szeroki i stosowny do tematu wykaz skrótów, zaletą pracy jest bogaty w informacje wstęp).

2. Praca składa się z czterech rozdziałów, które równomiernie opisują temat badawczy. Każdy zaś z rozdziałów jest przejrzysty i zgodny z tokiem celów założonych we wstępie.

W rozdziale pierwszym „Pojęcie i istota obrotu towarowego z zagranicą” Autor wyjaśnia podstawowe instytucje, które są tematem dalszych szczegółowych badań, lub też mogą być składnikiem dalszej oceny prawno-ekonomicznej. Na uwagę zasługują tu klasyfikacje, a wiele pojęć, które zdefiniowano ma wysoki poziom teoretycznej oceny.

Do wartych podkreślenia pojęć, które definiuje Autor w pierwszej części należą ważniejsze formy obrotu towarowego z zagranicą (s. 37-38). Szkoda tu jednak, że poza formami podstawowymi brak jest pełnego odniesienia do szczególnych form handlu zagranicznego. Warto byłoby tu zdefiniować w ujęciu prawnym oprócz już zasygnalizowanych (s. 43-46) szczególnych form handlu zagranicznego z rynku wolnego, także i te, które wywodzą się z rynku zorganizowanego.

Wyjątkowo dobrze dla dalszej analizy przeprowadził Autor opis cła jako klasycznego instrumentu taryfowego. Zaletą tej wnikliwej analizy jest dostrzeżenie, że instrument jakim są cła jest zdeterminowany od szeregu elementów między innymi elementów kalkulacyjnych, czy też wiążących informacji taryfowych. Ponadto wskazano tu kto jest podmiotem czynnym cła (s. 54) oraz czym charakteryzuje się cło. Autor podkreśla tu, że cło jest świadczeniem pieniężnym przymusowym, nieodpłatnym, bezzwrotnym oraz ogólnym (s. 55).

Również wnikliwie, a co najważniejsze w wielu ujęciach i sformułowaniach nowatorsko definiowane są instrumenty pozataryfowe. Szczególnie ważne jest tu, że dostrzeżono obecną niejednorodność terminologiczną np. w zakresie środków pozataryfowych i barier pozataryfowych (s. 57). Może jedynym mankamentem jest tu zbyt częste odnoszenie się do historii ukazującej ewolucję przemian opisywanego instrumentu. Na podkreślenie zasługuje wyjaśnienie także w tej części pracy pojęcia „reglamentacji” i „regulacji” w sferze obrotu towarowego z zagranicą. Reasumując szereg klasyfikacji i ustalenie terminów,

które tu zawarto nie tylko ma znaczący wkład w sferę teoretyczno-prawną ale jednocześnie ułatwia dalsze badania, które będą prezentowane w pracy.

3. W rozdziale drugim pt. „Prawna regulacja i reglamentacja obrotu towarowego z zagranicą” Autor w sposób bardzo czytelny a jednocześnie oryginalny wykazał rolę państwa w regulowaniu obrotu. Zaletą jest tu dostrzeżenie także innych determinantów stanu obecnego, w tym przede wszystkim prawa pochodzącego od organizacji międzynarodowych. Na uwagę zasługuje podjęcie kwestii roli prawa intertemporalnego w sferze obrotów towarowych z zagranicą. Waler nie tylko historyczny ma zaś przedstawienie poszczególnych etapów integracji gospodarczej i jej obecnego wpływu na reglamentację. Zaletą w tej części jest nie tylko dostrzeganie determinantów z prawa międzynarodowego ale ich wnikliwe omówienie. Wiele miejsca w pracy zajmuje właśnie prezentacja takich międzynarodowych czynników. Na bazie tych analiz dostrzeżono tu niejako podstawowy element determinujący, to znaczy prawo wspólnego rynku, unii gospodarczej i walutowej (s. 125-128), ale też rzadziej sygnalizowane prawo intertemporalne w sferze obrotów towarowych z zagranicą (s. 129-141). Na podstawie tak wielostronnych prezentacji Autor podejmuje się próby odpowiedzi na pytanie jaka jest istota i zakres podmiotowy prawnej regulacji obrotu towarowego z zagranicą. Słusznie, twierdzi tu, że obrót towarowy z zagranicą może być kształtowany za pomocą dwóch przeciwstawnych modeli (wolny handel i protekcjonizm). Właściwa jest też teza, że znaczącym celem jest dążenie do „fair trade”, czyli handlu uczciwego i potrzeba określenia nowej roli państwa w gospodarce. Nieco mniejszy wymiar mają tu standardowe spostrzeżenia o zmienności w regulowaniu na różnych etapach integracji obrotu, czy też o potrzebie dostrzegania przeobrażeń reguł prawa intertemporalnego.

W rozdziale drugim Autor nie ogranicza się tylko do szerszego omawiania instytucji organizujących obrót towarowy z zagranicą. Do ciekawie ujętych należy tu opis ograniczeń wynikających wprost z prawa polskiego między innymi z prawa dewizowego i wizowego. Na pozytywne podkreślenie zasługuje także wskazanie w sposób wyraźnie twórczy perspektyw rozwoju społecznej gospodarki rynkowej

w kontekście ograniczeń pozataryfowych i parataryfowych (s. 88-93). Ostatecznie w sposób uniwersalny i praktyczny.

Autor rozwija tam analizę w aspekcie odwoływania się do „ważnego interesu publicznego” (s. 91).

4. Rozdział trzeci – „Instrumenty pozataryfowe w obrocie towarowym z zagranicą” odnosi się już wprost do tematu pracy. Autor wybiera tu stosowne instrumenty i podejmuje się ich omówienia. Oprócz instrumentów typowych znanych z literatury są też i takie, które występują tam nader rzadko. Korzystne jest tu też przedstawienie ocen owych instrumentów. Autor słusznie rozpoczyna w trzecim rozdziale wywody od podkreślenia wad tariff celnych, gdyż obok zalet istnieją liczne ich wady (o czym nie zawsze pamięta literatura prawno-ekonomiczna).

Przeгляд instrumentów pozataryfowych ma charakter analizy poszczególnych rozwiązań. Ze względu na znaczącą ich liczbę opisy są stosunkowo pobieżne. Wyjątkiem jest tu jedynie § 12 (s. 199-225) dotyczący technicznych środków kontroli handlowej, który został omówiony rzeczywiście wnikliwie. Ten pewien niedosyt aspektów prawnych jest zaspokojony w § 14, gdzie Autor w sposób znacznie bardziej samodzielny i twórczy kreuje ciekawą charakterystykę wcześniej omawianych instrumentów pozataryfowych w UE (s. 233-254). Oprócz typowych elementów Autor dostrzega tu także specyficzne ograniczenia związane z ochroną moralności publicznej, ochroną zdrowia publicznego, ochroną narodowych dóbr kultury. Zaletą analiz jest tu niewątpliwie wartościowy podział, co potwierdza wszechstronną wiedzę o prawie UE i prawie celnym, ale także bogate uzasadnienie prezentowanych grup czynników ograniczających swobodny przepływ towarów. Autor swoją koncepcję umożliwiającą wyodrębnienie czynników determinujących potrzebę ograniczenia przepływu towarów wzmacnia poglądami literatury krajowej jak i zagranicznej. Co ważne też literatura ta jest w większości powołań bardzo aktualna.

5. Podobnie ściśle związany z tytułem jest rozdział czwarty. Autor prezentuje tu „Instrumenty parataryfowe w obrocie z zagranicą”.

Opisu instrumentów parataryfowych dokonano w kilku grupach. Dużą wartość administracyjno-prawną ma ukazanie instrumentów, które wynikają z tariff celnej, instrumentów podatkowych, opłat

związanych z obrotem towarowym, instrumentów ochrony rynku wewnętrznego Unii Europejskiej czy ostatecznie z depozytów importowych.

6. W pracy wiele elementów nowych i mających walor oryginalności zawiera zakończenie. Autor w jedenastu punktach wylicza wnioski dotyczące szkodliwości wprowadzonej reglamentacji obrotów towarowych poprzez funkcjonowanie w obrocie prawnym instrumentów pozataryfowych i parataryfowych na uwagę zasługuje to, że obok rozsądnej krytyki szeregu rozwiązań, Autor podaje także szereg cech, które poprawiają skuteczność niektórych ograniczeń (np. na s. 307). Podkreślona jest tu konieczność zapewnienia przejrzystości i niedyskryminacji. Pewne elementy twórcze zawiera także omówienie w regulacjach znoszących bariery w obrocie międzynarodowym kilku nowych efektów jak np. kreacyjnego czy też przesuwającego. Ważnym walorem pracy jest dostarczenie licznych grup czynników, które ograniczają w szczególny sposób przepływ towarów. Autor wykorzystał tu nie tylko obowiązujący aparat pojęciowy ale także kreuje nowe bardziej precyzyjne konstrukcje i terminy prawno-ekonomiczne a ostatecznie także podziały w których uwzględnia się lepiej specyfikę nowego typu ograniczeń.

7. Pomimo szeregu walorów naukowych w pracy można znaleźć kilka kwestii słabszych lub co precyzyjniej określiłbym wymagających dalszego wyjaśnienia, uzupełnienia lub korekty. Niektóre z uwag prezentują inną koncepcję. Odnoszą się one wprawdzie do problematyki terminologicznej a następnie do instrumentów reglamentacji.

Jednym z ważniejszych pojęć, które próbuje wyjaśnić Autor jest „reglamentacja” (s. 25). Wpierw powołuje się tu na klasyczną już definicję (C. Kosikowskiego, *Publiczne prawo gospodarcze Polski i UE*, 2005, s. 137), potem korzysta z innych pozycji. Ostatecznie opracowana definicja wydaje się być słuszna oprócz jednego z określeń. Autor na s. 26 wskazuje, że chodzi tu o regulacje, ustanowione, wprowadzone i kontrolowane przez poszczególne państwa. Wątpliwości budzi tu użycie „kontrolowane”, gdyż wg dalszego opisu wynika (a nawet potwierdza to też literatura) bardziej użyteczne byłoby ujęcie szersze „nadzorowanego”. Powszechnie wiadomo, iż państwa nie tylko kontrolują, ale też korygują określone zachowania a to jest też element

nadzoru. Warto tu dodać, że w definicji regulacji pozataryfowej zawartej w Kodeksie Karnym Skarbowym (Dz. U. 1999, nr 83, poz. 930 ze zm.) ustawodawca wprost wskazuje na „środki nadzoru”. W wyjaśnieniu pojęcia „towar” można odczuć pewien niedosyt, gdyż Autor wylicza szereg definicji. Szkoda jednak, że nie tworzy własnej, gdyż na s. 31 wskazuje, że „w dalszych rozważaniach należy zatem przyjąć szerokie rozumienie towarów ale tylko tych, które mogą być przedmiotem legalnych transakcji w obrocie z zagranicą”.

Ostatecznie na s. 36 dokonano zdefiniowania prawa obrotu towarowego z zagranicą ale i tu Autor używa zwrotu „organów stanowiących, kontrolujących i egzekucyjnych przestrzeganie”. Wydaje się, że lepiej byłoby użyć w to miejsce „kontrolujących i nadzorujących”. Tym bardziej jest to zasadne, że dalsze kompetencje organów wskazują iż w praktyce jest tam nadzór a nie tylko kontrola.

8. Zawarta w rozdziale czwartym prezentacja i analiza instrumentów parataryfowych obejmuje np. cztery grupy środków. Są to instrumenty parataryfowe wynikające z taryfy celnej. Podatki obciążające obrót towarowy z zagranicą szczegółowe opłaty celne i inne opłaty i środki ochrony rynku stosowane w wyniku postępowania antydumpingowego. Szkoda jednak, że Autor tworząc wyżej wymieniony podział nie wskazuje innych koncepcji w szczególności z obszaru prawa. Szczególnie owocne byłoby tu porównanie podziałów stosowanych w prawie i ekonomii. Pewien niedosyt odczuwa się, gdy Autor odnosi się w wielu miejscach do czysto teoretycznej prezentacji instrumentu ograniczającego obrót bez jakiegokolwiek próby ukazania złożoności jego stosowania w praktyce. Czasami też możliwe byłoby ukazanie instytucji takiej w kilku wariantach, gdyż w pewnych państwach tą samą instytucję wdraża się w nieco inny sposób. Szczególnie takie złożoności występują w państwach spoza Europy, ale pomimo takiego oddalenia obecny proces globalizacji wymaga przynajmniej sygnałnego dostrzeżenia bliskich sobie choć złożonych pojęć. Autor na s. 310 sam podkreśla, że „w odróżnieniu od ceł instrumenty pozataryfowe (parataryfowe) są nieporównywalne w skali międzynarodowej”. Szkoda, że za tym wnioskiem jednak nie idą dalsze, w których podkreślono by te lepsze i te gorsze przykłady. W pracy jest pewna nie-

równomierność analiz. Są miejsca bardziej i mniej szczegółowo omówione.

Do analiz bardziej omówionych należy między innymi problematyka podatkowa (s. 264-279), zaś wężej plafon taryfowy (s. 262). Usprawiedliwieniem tego podejścia jest różna ranga omawianego instrumentarium.

Pomimo, iż w pracy są analizy ekonomiczne to jednak wydają się one w większości przypadków zasadne, gdyż poprzez ukazanie skali ograniczenia lub efektywności (np. s. 309) można korygować istniejące już instrumentarium prawne, lub też wskazywać na potrzebę zróżnicowania stopnia dyskryminacyjnego przepisów w oddziaływaniu na importerów tego samego towaru pochodzącego z różnych krajów (s. 310).

9. Powyższe uwagi i konkluzje są nie tyle oceną krytyczną kilku fragmentów recenzowanej pracy co bardziej sugestią do dalszych badań, lub naświetlają odmienną koncepcję naukową recenzenta i to tylko w kilku zakresach tematycznych. Generalnie jednak wyrażam prezentowane już na wstępie przekonanie, że recenzowana tu praca pt. „Publicznoprawne pozataryfowe i parataryfowe instrumenty regulacji obrotu towarowego z zagranicą” zasługuje na popularyzację, gdyż służyć może szerokiemu gronu odbiorców, a w szczególności tym, którzy planują działalność gospodarczą w sferze handlu zagranicznego. Orientacja w wielości instrumentów ochronnych może być przydatna także dla wszystkich, dla których ważny jest interes polskich producentów. Chodzi tu o przedstawicieli izb gospodarczych, zrzeszeń przedsiębiorców, a przede wszystkim polityków. Ostatecznie każda dobrze napisana książka, a ta niewątpliwie do takich należy powinna wspomagać studiowanie studentom i dokształcanie pracowników służb celnych, skarbowych itp.

dr hab. Jan Olszewski

Karol Kiczka, *Administracyjne akty kwalifikujące w działalności gospodarczej*, Kolonia Limited, Wrocław 2006, s. 342

Prima facie mogłoby się wydawać, że administracyjne akty kwalifikujące w gospodarce rynkowej, opierającej się między innymi na zasadzie wolności gospodarczej, nie mają szczególnego znaczenia. Oczywiście tak nie jest: przedsiębiorcy podlegają nie tylko prawom rynku, ale także władczym działaniom prawnym administracji publicznej służącym ochronie interesu publicznego. Doskonale uświadamia to recenzowana praca K. Kiczki, a wartościowe ustalenia i wnioski Autora są niezwykle istotne dla prawidłowego określenia statusu prawnego przedsiębiorcy w warunkach społecznej gospodarki rynkowej.

Działania prawne administracji publicznej nazywane przez Autora administracyjnymi aktami kwalifikującymi są od dawna przedmiotem zainteresowania doktryny prawa administracyjnego, a w szczególności nauki prawa administracyjnego gospodarczego, już chociażby z tego powodu, że mają wszystkie znamiona jurydyczne, które doktryna (i orzecznictwo) przypisuje indywidualnym aktom administracyjnym (zdaniem Autora administracyjne akty kwalifikujące występują głównie w formie decyzji administracyjnych w rozumieniu Kodeksu postępowania administracyjnego oraz rządziej w formie decyzji administracyjnych wyłączonych z zakresu stosowania Kodeksu postępowania administracyjnego). Szczególny wyraz ich problematyka znalazła zwłaszcza w pracach poświęconych aktom uprawniającym, ocenom kwalifikacyjnym, pomocniczym czynnościom prawnym, aktom zbliżonym do zaświadczeń, aktom wiedzy, świadectwom jakości, poświadczeniom czy specjalnym pozwoleniom. Wprost o aktach kwalifikujących (aktach kwalifikacyjnych) pisali przedstawiciele szkoły wrocławskiej, do której należy także Autor, a w szczególności A. Chełmoński, L. Kieres i T. Kocowski. Jednocześnie powiedzieć należy, że dotychczasowe wyniki badań nie doprowadziły do uznania administracyjnych aktów kwalifikacyjnych za odrębny instrument prawny w obszarze działalności gospodarczej i nie przyniosły ich pełnej charakterystyki. Stąd celem, jaki przyjął Autor, jest wyodrębnienie

administracyjnych aktów kwalifikujących jako instytucji (instrumentów) administracyjnego prawa gospodarczego (obok na przykład działalności regulowanej, zezwolenia, pozwolenia czy koncesji) i dokonanie ich kompleksowej charakterystyki, a zwłaszcza ustalenie ich wpływu na realizację gwarantowanej prawem krajowym i wspólnotowym wolności gospodarczej.

Odrębności administracyjnych aktów kwalifikujących Autor słusznie poszukuje, analizując przede wszystkim ich uwarunkowania w materialnym prawie administracyjnym gospodarczym (to właśnie ono stanowi zasadniczo ich źródło) oraz badając ich aspekty formalne. Dokonaną charakterystykę administracyjnych aktów kwalifikujących uzupełnia analizą ich znaczenia prawnego. Kompleksowość i spójność charakterystyki administracyjnych aktów kwalifikujących zapewniło przyjęcie przez Autora narzędzia badawczego w postaci struktury prawnej przedmiotowych aktów. Jego konsekwentnie zastosowanymi w całej pracy elementami są: podstawa prawna, ustrój (organizacja) organu, procedura wydawania, forma i treść rozstrzygnięcia, zasady weryfikacji, następstwa prawne oraz odpowiedzialność prawna organu za wydany administracyjny akt kwalifikujący.

Wyeksponowanie znaczenia norm prawa materialnego dla dokonania charakterystyki przedmiotowych aktów znalazło wyraz już w podstawowym podziale tych aktów na akty osobowe, rzeczowe i specjalne. Przy czym o ile dwa pierwsze typy aktów kwalifikujących są już znane w piśmiennictwie (podział na akty osobowe i akty rzeczowe nawiązuje do przyjętego w jurysprudencji rozróżniania przedmiotów prawa i przedmiotów prawa), to wyróżnienie aktów specjalnych (i dalsza ich dywersyfikacja) nie miało wcześniej miejsca. W przekonującym ujęciu K. Kiczki administracyjne akty kwalifikujące specjalne (na przykład decyzję administracyjną nadającą status zakładu pracy chronionej) można wydzielić jako odrębną kategorię działań prawnych administracji publicznej, ponieważ mają im tylko właściwy „przedmiot stwierdzenia”: w przeciwieństwie do aktów osobowych i rzeczowych stwierdzają one stany faktyczne i/lub stany prawne bezpośrednio i zawsze odnoszące się do przedsiębiorców w związku z działalnością gospodarczą.

Dokonana przez Autora z żelazną konsekwencją analiza elementów struktury prawnej administracyjnych aktów kwalifikujących przyniosła wiele ważnych i interesujących ustaleń. Odnośnie do podstawy prawnej analizowanych aktów wskazać należy rozróżnienie w normach materialnych dwóch stanowiących funkcjonalną całość segmentów: formalnego i materialnego. Autor słusznie za bardziej istotny uznaje ten drugi, jako że kształtuje on wzorzec, który stanowi podstawę ustalenia cech osób fizycznych uzasadniających stwierdzenie kwalifikacji (w przypadku aktów osobowych), właściwości rzeczy (w przypadku aktów rzeczowych) oraz stanów faktycznych i/lub stanów prawnych odnoszących się do przedsiębiorców (w przypadku aktów specjalnych). Celnie Autor wskazuje, że w odróżnieniu od segmentu formalnego znaczący udział w kształtowaniu segmentu merytorycznego mają normy i zasady postępowania właściwe dla określonych dziedzin wiedzy i stosunków społecznych (w doktrynie nazywa się je na ogół normami technicznymi), do których ustawodawca w różny sposób odsyła, co prowadzi do współdziałania wielu różnych ze swej istoty systemów normatywnych. Bardzo ważne jest stwierdzenie, że stosowanie segmentu merytorycznego polega na porównaniu określonego w nim wzorca z konkretnym stanem faktycznym, który składa się na załatwianą sprawę administracyjną. Rezultatem dokonanego porównania jest rozstrzygnięcie administracyjne, które stwierdza albo zgodność, albo niezgodność konkretnego stanu faktycznego z wzorcem wynikającym z segmentu merytorycznego podstawy prawnej aktu kwalifikującego (innymi słowy, w grę wchodzi tylko decyzja na tak – kwalifikacja pozytywna lub decyzja na nie – kwalifikacja negatywna). Autor z naciskiem podkreśla, że sposób ustalenia wiążących konsekwencji prawnych jest odmienny od powszechnie występującego w jurysdykcji administracyjnej, jako że w ramach znanego czteroetapowego decyzyjnego procesu stosowania prawa autorstwa J. Wróblewskiego ziszcza się na etapie subsumpcji (kwalifikacji), a nadto (w przypadku niektórych aktów kwalifikujących) zasadę swobodnej oceny dowodów zastępuje bardziej ograniczająca organ administracji publicznej zasada legalności postępowania dowodowego. Wartościowe teoretycznie i praktycznie są uwagi Autora w kwestii kategorii wzorców służących wydawaniu administracyj-

nych aktów kwalifikujących. Autor obok wyraźnie i wyczerpująco określonego przepisami prawa wzorca legalnego oraz wynikającego z norm technicznych wzorca naukowo-technicznego wyróżnia i obszernie omawia jeszcze wzorzec mieszany, który tworzą w różnych proporcjach zarówno normy prawne, jak i pozaprawne normy techniczne. Istnienie tak różnych wzorców wpływa na stopień związania organu administracji publicznej (choć brak możliwości stosowania własnych subiektywnych kryteriów przez organ administracyjny prowadzi Autora do wniosku o związanym charakterze administracyjnych aktów kwalifikujących), a nadto powoduje, że dla prawidłowego wydawania administracyjnych aktów kwalifikujących nie wystarcza tylko znajomość samych norm prawnych i przeciętne doświadczenie życiowe.

Kolejny element struktury prawnej administracyjnych aktów kwalifikujących, czyli ustroj organu, Autor sprowadza najpierw do samodzielności organu wydającego akt kwalifikujący, której prawnym wyrazem jest konstrukcja uznania administracyjnego. Dokonana przez Autora analiza procesu stosowania prawa zmierzającego do wydania administracyjnego aktu kwalifikującego prowadzi go do wniosku, że związany charakter aktów kwalifikujących nie wyklucza występowania określonych zakresów prawnej samodzielności w działaniu organu administracji publicznej. Samodzielność organu sprowadza przede wszystkim do dwóch sytuacji. Po pierwsze, do możliwości wszczęcia z urzędu postępowania administracyjnego w celu wydania określonych administracyjnych aktów kwalifikujących i po drugie, do samodzielnego, a nie we współdziałaniu z innymi organami, wykonywania jurysdykcji administracyjnej. W innym miejscu, w kontekście pluralizmu organizacyjnego administracji publicznej, Autor trafnie wskazuje, że administracyjne akty kwalifikujące są wydawane nie tylko przez organy administracyjne w znaczeniu ustrojowym, ale także przez podmioty o swoistym statusie prawnym (na przykład przez Krajową Radę Radiofonii i Telewizji czy przez Instytut Transportu Drogowego) oraz przez organy spoza struktury organizacyjnej państwa – organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym (a konkretnie przez organy właściwych samorządów zawodowych). Bardzo ciekawe są spostrzeżenia Autora w kwestii relacji pomiędzy

strukturą organu wydającego administracyjne akty kwalifikujące (organ jednoosobowy – organ kolegialny) a będącego elementem podstawy prawnej kategorią wzorca: akty kwalifikujące podejmowane w oparciu o podstawę prawną zawierającą wzorzec legalny są wydawane głównie przez organy jednoosobowe, z kolei akty kwalifikujące zawierające w swej podstawie prawnej wzorzec naukowo-techniczny lub wzorzec mieszany są wydawane przede wszystkim przez organy kolegialne.

Analiza następnego elementu struktury prawnej administracyjnych aktów kwalifikujących, mianowicie procedury ich wydawania, pozwoliła Autorowi na sformułowanie wielu szczegółowych spostrzeżeń dotyczących zjawiska odchodzenia ustawodawcy od wykorzystywania ogólnego postępowania administracyjnego przy wydawaniu administracyjnych aktów kwalifikujących. Ogólnie Autor wyróżnił trzy sposoby podejścia normodawcy do kształtowania procedury wydawania administracyjnych aktów kwalifikujących. Sposób pierwszy polega na przyjęciu rozwiązań prawnych, które całkowicie uniemożliwiają wykorzystanie Kodeksu postępowania administracyjnego. Sposób drugi polega na ukształtowaniu procedury wydawania administracyjnych aktów kwalifikujących przez normy szczególne wraz z normami Kodeksu postępowania administracyjnego. Wreszcie sposób trzeci polega na wykonywaniu jurysdykcji administracyjnej w oparciu o normy Kodeksu postępowania administracyjnego. Wyróżnione sposoby kształtowania procedury administracyjnej, zmierzającej do wydania administracyjnych aktów kwalifikujących, posłużyły Autorowi między innymi do omówienia ważnej problematyki udziału w tej procedurze adresata aktu kwalifikacyjnego (w szczególności w procedurze wydawania aktów osobowych i w warunkach postępowania wielopodmiotowego). Problematyka ta jest istotna już z tego powodu, że administracyjne akty kwalifikujące zasadnie zalicza się do aktów jednostronnych.

Naturalnym dopełnieniem analizy procedury wydawania administracyjnych aktów kwalifikujących są uwagi Autora dotyczące formy i treści jako elementów struktury prawnej tych aktów. Tutaj Autor zauważa, że administracyjne akty kwalifikujące przybierają głównie formę pisemną (w ogólnym przypadku w grę wchodzi jeszcze forma

ustna, a także – wyjątkowo – forma szczególna: graficzna czy fonetyczna). Jednocześnie, jak trafnie zauważa Autor, pomimo dominacji formy pisemnej liczba elementów formalnych składających się na dany akt kwalifikujący jest zmienna. W szczególności administracyjne akty kwalifikujące nie zawierają na ogół wszystkich składników decyzji administracyjnej przewidzianych w Kodeksie postępowania administracyjnego i eksponowanych w piśmiennictwie i orzecznictwie. Innymi słowy, część administracyjnych aktów kwalifikujących zawiera tylko niezbędne minimum (lub trochę więcej) składników pozwalających zakwalifikować je do kategorii indywidualnych aktów administracyjnych. Innym ważnym spostrzeżeniem Autora jest to, że forma (w tym elementy składowe) pewnej grupy administracyjnych aktów kwalifikujących jest jednoznacznie i wyczerpująco określona prawem. W takiej sytuacji organ administracji publicznej ma na przykład obowiązek prawny wydania aktu kwalifikującego w ustalonej ściśle szacie graficznej (zauważyć należy, że wraz z niektórymi osobowymi i rzeczowymi administracyjnymi aktami kwalifikującymi wydawane są swoiste dokumenty publiczne: legitymacje, zaświadczenia, dyplomy, świadectwa, poświadczenia, dowody, certyfikaty czy paszporty). Przy czym przewidziana prawem obligatoryjna forma administracyjnych aktów kwalifikujących jest zbieżna z ich potencjalną treścią (kwalifikacją pozytywną lub kwalifikacją negatywną).

Następnym elementem struktury prawnej administracyjnych aktów kwalifikujących jest ich weryfikacja, przez którą Autor rozumie przewidziane prawem unormowania, mogące prowadzić do zmiany bądź uchylecia (cofnięcia) aktów kwalifikujących. Słusznie tutaj Autor zauważa, że unormowania mające za przedmiot weryfikację administracyjnych aktów kwalifikujących zawiera głównie prawo krajowe. Prawo wspólnotowe na analizowanym przez Autora obszarze znajduje tylko nieznaczne zastosowanie, jako że administracyjne akty kwalifikujące wynikają głównie z prawa polskiego. Weryfikacja jako element struktury prawnej aktów kwalifikujących ma bardzo bogatą regulację i Autor słusznie dokonał jej analizy, wyróżniając weryfikację nieostatecznych oraz ostatecznych administracyjnych aktów kwalifikujących, a także wyróżniając weryfikację administracyjnych aktów kwalifikujących na drodze administracyjnej (w ramach postępowań

zwyczajnych i nadzwyczajnych) oraz na drodze sądowej (przez sądy administracyjne i sądy powszechne). Z licznych ważnych szczegółowych ustaleń i konstatacji Autora na szczególną uwagę zasługuje stwierdzenie, że inicjatywa przeprowadzenia weryfikacji administracyjnych aktów kwalifikujących spoczywa głównie w rękach adresata aktu kwalifikującego. Jest ono szczególnie ważne dla określenia statusu prawnego przedsiębiorcy na gruncie prawa administracyjnego gospodarczego. Przedsiębiorca w momencie doręczenia mu jako stronie postępowania administracyjnego odpowiedniego aktu kwalifikującego zyskuje istotne uprawnienie (publiczne prawo podmiotowe) i właśnie ono umocowuje go do domagania się przeprowadzenia weryfikacji administracyjnego aktu kwalifikującego przez właściwy organ administracji publicznej. Innym zasługującym na wskazanie stwierdzeniem Autora jest to, że weryfikacja administracyjnych aktów kwalifikujących przed sądami powszechnymi, ale także przed sądami administracyjnymi nie jest wyłącznie weryfikacją z punktu widzenia legalności, lecz obejmuje także kwestie faktyczne. Ze stwierdzeniem tym korespondują uwagi Autora o znaczącym udziale biegłych w procesie wydawania i weryfikacji administracyjnych aktów kwalifikujących, szczególnie aktów podejmowanych w oparciu o normy techniczne (wzorzec naukowo-techniczny i wzorzec mieszany).

Analiza dwóch ostatnich elementów struktury prawnej administracyjnych aktów kwalifikujących (następstw prawnych oraz odpowiedzialności prawnej organu za wydany administracyjny akt kwalifikujący, chociaż tego drugiego w dość ograniczonym zakresie) przyniosła ważną ich typologię w postaci podziału na akty uprawniające (wydawane wyłącznie na wniosek zainteresowanych przedsiębiorców) i akty zobowiązujące, którymi są przede wszystkim specjalne administracyjne akty kwalifikujące (wydawane z urzędu lub wyjątkowo zarówno z urzędu, jak i na wniosek przedsiębiorcy). Uprawnienia (publiczne prawa podmiotowe) tworzone przez te pierwsze Autor zasadnie podzielił na prawa podmiotowe podstawowe (o charakterze gospodarczym oraz o charakterze niegospodarczym) i prawa podmiotowe dodatkowe, ponieważ przyczyniło się do zwiększenia czytelności obrazu struktury prawnej administracyjnych aktów kwalifikujących. Podkreślić należy, że uprawniającym administracyjnym aktom kwalifikują-

cym zazwyczaj towarzyszą określone obowiązki prawne wynikające z prawa administracyjnego gospodarczego. Innymi słowy, obowiązki prawne przedsiębiorcy ustalane są nie tylko przez akty zobowiązujące, ale także przez akty uprawniające. W celu ich jednoznacznego oddzielenia w toku rozważań te pierwsze Autor ujmuje i charakteryzuje jako samodzielne (samoistne) obowiązki prawne, a drugie niesamodzielne (niesamoistne) obowiązki prawne. Bardzo ważne i trafne są spostrzeżenia, że niesamoistne obowiązki prawne przyczyniają się do zagwarantowania prawidłowego wykonywania publicznego prawa podmiotowego nabytego przez przedsiębiorcę w drodze uprawniającego administracyjnego aktu kwalifikującego oraz że w odróżnieniu od samodzielnych obowiązków prawnych nie mogą one być przedmiotem przymusowego wykonania (postępowania egzekucyjnego). Swoistą sankcją towarzyszącą niewykonaniu lub nieprawidłowemu wykonaniu niesamodzielnego obowiązku prawnego jest odebranie lub ograniczenie publicznego prawa podmiotowego przyznanego uprawniającym administracyjnym aktem kwalifikującym. Spostrzeżenie to jest szczególnie istotne w kontekście zasady trwałości decyzji administracyjnych i zasady ochrony praw nabytych. Wiele interesujących uwag przyniosło także stwierdzenie, że niektóre administracyjne akty kwalifikujące warunkują wydanie innego aktu kwalifikującego, oraz analiza aktów kwalifikujących jako składników określonych ciągów działań prawnych administracji publicznej.

Dokonana w pracy analiza administracyjnych aktów kwalifikujących wykazała tyle ich cech swoistych (własnych), że Autor mógł przejść do porządku dziennego nad paremią *lege non distinguente nec nostrum est distinguere* (czego prawo nie rozróżnia, tego nie należy rozróżniać) i uznać administracyjne akty kwalifikujące za odrębną instytucję administracyjnego prawa gospodarczego. Z konkluzją taką należy się zgodzić. Tak samo jak ze stanowiskiem Autora, że wyodrębnienie administracyjnych aktów kwalifikujących jako odrębnej instytucji prawnej ułatwi ich dalsze badanie i prawidłowe określenie położenia prawnego przedsiębiorcy w społecznej gospodarce rynkowej. Przejście od analizy norm prawnych do analizy instytucji prawnych oznacza bowiem stosowanie metody prawniczej (jej początek w prawie publicznym dał P. Laband, a w nauce prawa administracyj-

nego w szczególności jeden z jej koryfeuszy O. Mayer), której nauka prawa administracyjnego (nie tylko zresztą ona) zawdzięcza swój rozwój. Odnotować i pochwalić należy jeszcze to, że Autor umiejętnie wykorzystał relewantny dla pracy dorobek szkoły wrocławskiej (czego zresztą należało oczekiwać, jako że jest pracownikiem Zakładu Prawa Administracyjnego Gospodarczego w Instytucie Nauk Administracyjnych na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego), a w szczególności dotychczasowe ustalenia w kwestii aktów kwalifikujących (aktów kwalifikacyjnych) oraz koncepcję ciągu działań prawnych, ale także koncepcję norm kształtujących i ustalenia dotyczące nadzoru administracyjnego. Wreszcie zauważyć należy, że liczne aspekty administracyjnych aktów kwalifikujących wymagały od Autora zbadania pogranicza prawa administracyjnego gospodarczego i jego związków z innymi gałęziami prawa, co niewątpliwie zwiększyło wartość pracy. Nie można także nie wspomnieć o budzącej podziw ogromnej klasycznej i najnowszej literaturze przedmiotu wykorzystanej w pracy (czy jest w ogóle jakaś opublikowana w Polsce praca prawnicza, której Autor nie przeczytał?), mogącej wielu czytelnikom ułatwić uzupełnienie ich własnych bibliografii. Oczywiście i niewątpliwie najważniejsze jest to, że praca K. Kiczki znacznie powiększa naszą wiedzę o administracyjnym prawie gospodarczym i prawnych działaniach administracji publicznej.

dr hab. Jerzy Supernat