

Tadeusz Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kantor Wydawniczy Zakamycze, Kraków 2004, ss. 207.

Omawiana książka stanowi czysto teoretyczne opracowanie na temat sygnalizowany tytułem tj. obrazuje istotę sprawy administracyjnej, podstaw jej zaistnienia, właściwego miejsca w ramach podziału prawa administracyjnego w tradycyjnym ujęciu na ustrojowe, materialne i procesowe oraz wreszcie losów sprawy administracyjnej w toku jej rozstrzygnięcia w postępowaniu I i II instancji, w postępowaniach nadzwyczajnych i sądoadministracyjnym. Wpisując sprawę administracyjną w sferę pojęć prawa materialnego, czyni ją Autor przedmiotem poznania, poruszając się w obszarze ogólnej teorii prawa administracyjnego. Nie zapomina wszak, że ta sama sprawa administracyjna może stanowić źródło oceny odpowiednich regulacji procesowych, co wynika z założenia ewidentnie służebnej roli tychże norm i stanowionych przez nie instytucji wobec obowiązku czy uprawnienia organów administrujących do działania skierowanego na wydanie indywidualnego aktu stosowania prawa (będącego załatwieniem sprawy administracyjnej).

Praca składa się z pięciu rozdziałów, z których pierwszy w całości poświęcono prezentacji koniecznych założeń teoretycznych, celem wprowadzenia do dalszej części wywodów. Podstawowym założeniem pracy stało się przyjęcie konkretnego rozumienia pojęcia sprawy administracyjnej jako przedmiotu administracyjnego postępowania jurysdykcyjnego. Wszak od razu trzeba dostrzec, że istnienie sprawy nie jest zdeterminowane tokiem postępowania, natomiast byt sprawy administracyjnej jest ściśle skorelowany z istnieniem stosunku administracyjnoprawnego, którego teoretyczne założenia opierają się na możliwości stwierdzenia specyficznego węzła prawnego. Węzeł ten polega na uprawnieniu organu administrującego do ustalenia za pomocą aktu jednostronnej sytuacji prawnej podmiotu, który ma obowiązek przyjąć to ustalenie i się mu podporządkować.

Autor czyni stosowne wprowadzenie do materii sprawy administracyjnej poprzez podział norm prawa administracyjnego (materialnego) na regulujące stosunki społeczne bezpośrednio (gdy obowiązek, a czasem również uprawnienie do właściwego zachowania wynika z norm powszechnie obowiązujących o charakterze abstrakcyjnym) i pośrednio (w drodze aktu stosowania prawa przez organy państwa). Punktem wyjścia dla całej rozprawy jest marginalizacja norm stosowanych przez adresatów bezpośrednio, bowiem w tym przypadku nie można mówić o sprawie administracyjnej. Nie mamy wówczas do czynienia z postępowaniem jurysdykcyjnym zmierzającym do indywidualizacji i konkretyzacji sytuacji prawnej podmiotu, a ewentualne kroki podejmowane przez organy państwa służą jedynie egzekucji wynikających z prawa obowiązków lub też nałożenia przewidzianych prawem pozytywnym sankcji za jego nieprzestrzeganie.

T. Kielkowski odnosi się również do teoretycznych konstrukcji metanormy w brzmieniu „należy stosować się do normy przedmiotowej” (tzn. normy prawa pozytywnego) lub „należy stosować normę przedmiotową”. Z treści metanorm wynika, że inny podmiot pozostaje adresatem każdej z nich z osobna. Właśnie za-

kres obowiązywania poszczególnych metanorm i ich stosunek do normy prawa pozytywnego odróżnia normy prawa administracyjnego od norm prawa prywatnego czy karnego. W przypadku prawa prywatnego w jednym momencie (zawarcie umowy lub delikt prawa cywilnego) następuje aktualizacja normy przedmiotowej oraz obowiązku stosowania się do niej. Wyrządzenie szkody czy stosunek umowy powodują pierwotną konkretyzację i indywidualizację normy przedmiotowej, natomiast sąd, wywodząc swoją kompetencję z procesowego prawa do sądu, a nie ze szczególnej kompetencji materialnoprawnej, stosuje normę przedmiotową dokonując jej wtórnej już aktualizacji, która jest konieczna w związku z powstaniem sporu co do treści praw czy obowiązków wynikających z istniejącego już wcześniej stosunku prawnego.

W prawie karnym obowiązek stosowania się do normy prawa pozytywnego jest powszechny i bezwzględny, bez konieczności jego konkretyzowania przez jakiegokolwiek organy państwa. Powinność stosowania normy przedmiotowej przez sąd zachodzi wówczas, gdy istnieje podejrzenie zachowania z nią sprzecznego i pojawia się potrzeba sięgnięcia po ustanowione sankcje. Kompetencja sądu do rozstrzygania spraw karnych jest również instytucją prawa procesowego.

Prawo administracyjne w specyficzny sposób konstytuuje obowiązki wynikające z metanorm wywodzonych z prawa pozytywnego. Najpierw wszak ziszczenie się pewnego stanu faktycznego opisanego w hipotezie normy przedmiotowej aktualizuje konieczność podjęcia czynności konwencjonalnej doniosłej prawnie przez organ administrujący (obowiązek stosowania normy przedmiotowej) – w ten sposób dokonuje się uwolnienie mocy wiążącej normy abstrakcyjnej i objawia się norma indywidualna, do której adresat aktu administracyjnego musi „stosować się”. Okoliczności faktyczne przewidziane prawem pozytywnym odgrywają w tym procesie podwójną rolę tj. po pierwsze aktualizują powinność działania po stronie organu administrującego, po drugie stanowią podstawę rozstrzygnięcia w postępowaniu jurysdykcyjnym, jakkolwiek zweryfikowane i uzupełnione poprzez czynności w postępowaniu wyjaśniającym. Stosunek administracyjnoprawny, i tym samym sprawa administracyjna, pojawiają się w momencie zaistnienia przesłanek faktycznych opisanych w normie przedmiotowej. Istnienie sprawy administracyjnej determinuje konieczność przeprowadzenia postępowania jurysdykcyjnego przez kompetentny organ, jednak byt sprawy administracyjnej jest pierwotny wobec tego postępowania i często będzie istnieć jakiś czas wcześniej. Wniosek strony, jako warunek prowadzenia postępowania, T. Kielkowski sprotawia do znaczenia przesłanki zaistnienia stanu faktycznego opisanego hipotezą normy zawartej w przepisie powszechnie obowiązującego prawa. Przesądżając o materialnoprawnym charakterze tego wniosku wskazuje, że dopiero moment jego złożenia dopełnia hipotezę normy i chwila ta rodzi stosunek administracyjnoprawny. Zatem w tym przypadku mamy do czynienia z jednością czasową momentów zaistnienia sprawy administracyjnej i rozpoczęcia postępowania jurysdykcyjnego.

Norma przedmiotowa (prawa pozytywnego), nazywana przez Autora normą konkretyzowaną, zaliczona do konstytutywnych normatywnych elementów sprawy administracyjnej, składa się z hipotezy (elementy stanu faktycznego wyróżnione opisowo, czasami oceniająco) oraz z dyspozycji stanowiącej wskazówkę dla organu administrującego co do sposobu działania. Norma ta wyznacza zakres przedmiotowy i podmiotowy sprawy administracyjnej, tym samym postępowania jurysdykcyjnego. Co do zasady realizacja dyspozycji następuje w formie aktu administracyjnego. Dochodzi zatem do zastosowania normy powszechnie obowiązującej o walorach generalności i abstrakcyjności przez zindywidualizowanie podmiotu i konkretyzację sytuacji w normie indywidualnej o charakterze kategorycznym. Wyjątek stanowią akty zawierające warunek lub termin – dopiero ich ziszczenie się (nadejście) rodzi obowiązek przestrzegania normy indywidualnej tj. podporządkowania się ustaleniom zawartym w akcie stosowania prawa.

Obok normy konkretyzowanej, drugim elementem normatywnym sprawy administracyjnej pozostaje norma uprawniająca do konkretyzacji prawa (norma kompetencyjna) zawierająca w sobie dwa elementy: uprawnienie organu państwa do dokonania doniosłej prawnie czynności w razie ziszczenia się stanu faktycznego opisanego w normie konkretyzowanej, wreszcie obowiązek organu ciągłego baczenia czy aby przesłanki podjęcia decyzji stosowania prawa nie wystąpiły w danym momencie.

Inną grupę elementów konstytutywnych sprawy administracyjnej tworzą elementy realne tj. 1) jej podmioty – po stronie czynnej organ administrujący i po stronie biernej adresat aktu administracyjnego; 2) fakty sprawy będące zarówno przesłankami podjęcia postępowania jurysdykcyjnego, jak i wyznacznikiem treści rozstrzygnięcia. Organ ma obowiązek uwzględnić te okoliczności, które w myśl normy konkretyzowanej mają znaczenie prawne (pozostają prawnie relewantne). Wedle Autora będzie czasem pożądane ustalenie okoliczności, na które ustawodawca nie powołuje się bezpośrednio, jednak w związku z uznaniową konstrukcją dyspozycji normy konkretyzowanej mają one niebagatelne znaczenie dla prawidłowości wyboru skutków prawnych (słuszności rozstrzygnięcia).

W związku z tym, że elementy sprawy administracyjnej mogą zmieniać się w czasie, a organ ma oprzeć rozstrzygnięcie o stan faktyczny istniejący w chwili orzekania, to racjonalne wydaje się stwierdzenie, że ostateczne ukształtowanie granic sprawy administracyjnej (przedmiotowego i podmiotowego jej zakresu wyznaczonego normą konkretyzowaną) ma miejsce po zakończeniu postępowania wyjaśniającego. Wspomniane zmiany elementów sprawy administracyjnej mogą dotyczyć tak tych normatywnych, jak i realnych. Nie wnikając szczegółowo w omawiane przez prawnika konsekwencje prawne tych zmian, można ograniczyć się do wskazania, że mogą one objawić się w sposób obiektywny (zdarzenia faktyczne, zmiany ustawodawstwa) lub subiektywny (przekształcenie obrazu sprawy administracyjnej w świadomości organu). Można jednak podjąć dyskusję z T. Kielkowskim w przedmiocie jego krytyki skierowanej przeciwko regulacji przewidzianej w art. 30 § 4 kpa. Trudno nie zgodzić się z twierdzeniem, iż następ-

stwo prawne w jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym może w pewnych przypadkach okazać się szkodliwe z punktu widzenia gwarancji uprawnień procesowych strony, którą staje się nabywca prawa majątkowego będącego przedmiotem procedury. Wydaje się jednak, że wnioskowana przez Autora konieczność umorzenia postępowania wskutek zniesienia dotychczasowej sprawy administracyjnej (naruszenie tożsamości) i toczenia postępowania od początku w nowym układzie podmiotowym jest postulatem zbyt daleko posuniętym. Nie zwrócił on wszak uwagi na stojące za obecną regulacją argumenty innej natury. Tylko kontynuacja postępowania przy udziale nowej strony może zapewnić jego realizację zgodnie z zasadą szybkości i prostoty działania organu. Istnienie regulacji odmiennej mogłoby być wykorzystywane przez stronę bierną do odwlekania w czasie wydania aktu administracyjnego stanowiącego dla niej dolegliwe obowiązki (mogłoby się to odbywać przez wielokrotne przenoszenie prawa, którego sprawa dotyczy).

Dalej w rozdziale II Autor koncentruje się na decyzji administracyjnej, czyli formie rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej. Wyprowadza jej definicję, krytykując przy tym, wydaje się bez należytego uzasadnienia, ugruntowany w doktrynie podział aktów administracyjnych na deklaratoryjne i konstytutywne. Wskazuje na cechy decyzji administracyjnej, które pozwalają odróżnić ją, jako akt stosowania prawa, od aktów jego stanowienia, w szczególności słusznie odrzuca teorię o prawotwórczym charakterze aktów administracyjnych. Prezentuje różnice pomiędzy decyzją a zaświadczeniem. Odnosi się do ugody, którą uważa się za specyficzny akt administracyjny (współ z postanowieniem o jej zatwierdzeniu), która podobnie jak decyzja prowadzi do uwolnienia mocy wiążącej normy abstrakcyjnej.

T. Kielkowski przekonuje o kontrowersyjności założenia domniemania ważności aktu administracyjnego dotkniętego kwalifikowaną wadą do momentu autorytatywnego stwierdzenia nieważności. Przypisanie mocy wiążącej aktom nieważnym prowadzi do kwalifikacji działań organów administrujących jako zachowań prawotwórczych – powstaje przecież norma indywidualna w braku ustawowej materialnoprawnej podstawy.

Odrębnej analizie poddano zagadnienie *res iudicata* w prawie administracyjnym oraz możliwości odstępstwa od zasady w kierunku modyfikacji „rzeczy osądzonej”. Wedle kryterium stosunku do podstawowej sprawy administracyjnej oraz charakteru norm ustanawiających poszczególne instytucje można wyróżnić dwie ich grupy. Pierwszą stanowić będzie odwołanie decyzji, które jako środek o procesowym charakterze skierowane jest przeciw samej decyzji, nie zaś jej przedmiotowi. Zmiana w sferze materialnoprawnych praw i obowiązków dokonuje się pośrednio poprzez całkowite zniesienie (orzeczenie kasacyjne) lub zmianę decyzji (ponowna konkretyzacja normy abstrakcyjnej) wskutek wad w niej dostrzeżonych. Przykładami odwołania decyzji pozostają określone w kpa przesłanki stwierdzenia nieważności i wznowienia postępowania, natomiast postępowanie nadzwyczajne pozostaje procedurą podjętą w tej samej sprawie administracyjnej,

która była przedmiotem decyzji wadliwej. Od odwołania decyzji należy odróżnić ingerencję w ukształtowany wcześniej aktem administracyjnym stan prawny. Przedmiotem decyzji np. o cofnięciu zezwolenia, koncesji, zwolnień podatkowych jest nowa sprawa administracyjna, a podstawą wydania tej decyzji jest samodzielny przepis prawa materialnego.

Rozdział III opracowania został poświęcony porównaniu sprawy administracyjnej ze sprawą cywilną (również rozstrzyganą w postępowaniu nieprocesowym) oraz karną (z postępowaniem karno-administracyjnym i dyscyplinarnym łącznie). Podsumowując materię rozdziału, sprawy te wykazują daleko idące różnice jeśli chodzi o podmioty wyznaczające przedmiot sprawy administracyjnej oraz rolę organu państwa w procesie konkretyzacji normy przedmiotowej (konkretyzacja pierwotna lub wtórna). Najbliższe sobie pozostają sprawa administracyjna i sprawa cywilna rozstrzygana w postępowaniu nieprocesowym. Działalność organów państwa opiera się w tych przypadkach na szczególnej normie materialnej, organ dokonuje pierwotnej konkretyzacji normy, orzekając o istnieniu praw lub obowiązków, podjęcie decyzji stosowania prawa nie zależy od wniosku (postępowanie może być wszczęte z urzędu) i wreszcie daleko sięgające zróżnicowanie wewnętrzne postępowań w ramach grupy (co jest wynikiem każdorazowego dostosowywania procedury do regulacji przez prawo materialne jakże wielu odmiennych specyficznych stosunków społecznych). Jednak jeden wniosek wydaje się być zasadny – jakichkolwiek cech wspólnych nie wykazują poszczególne grupy postępowań, i tak nie może być mowy o uniwersalnym pojęciu sprawy podlegającej jurysdykcji organów państwa.

W rozdziale IV ze sprawy administracyjnej uczyniono źródło poznania i oceny instytucji procesowych. Sprawa administracyjna jawi się jako przedmiot jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. Wszczęcie postępowania jest zatem konsekwencją pozyskania przez organ informacji o spełnieniu prawnych i faktycznych przesłanek stosowania prawa rodzących skutek w postaci rozstrzygnięcia. Według T. Kielkowskiego wszczęcie postępowania administracyjnego jest poprzedzone w każdym wypadku wstępnym postępowaniem wyjaśniającym co do istnienia sprawy administracyjnej (podstaw jurysdykcji). Dopiero pierwsza czynność procesowa organu w postępowaniu prowadzonym z urzędu przesądza o jego wszczęciu, stąd data tej czynności jest datą wszczęcia postępowania. Bardzo skomplikowanie prezentuje się kwestia wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego wówczas, gdy prawo materialne wymaga wniosku strony. Autor odrzuca związane z subiektywną koncepcją strony rozwiązanie, wedle którego wniosek automatycznie (*ex lege*) wszczyna postępowanie. Raczej traktować go należy jako jedną z przesłanek materialnoprawnych sprawy administracyjnej (bez wniosku nie może być mowy o powstaniu sprawy), o czym była już mowa wyżej. W zgodzie z twierdzeniem, iż to nie żądanie strony, ale norma prawa materialnego przesądza o powstaniu u pewnej kategorii podmiotów interesu prawnego (koncepcja obiektywna strony), dzień złożenia wniosku będzie datą wszczęcia postępowania tylko wówczas, gdy organ pozytywnie zweryfikuje u wnioskodawcy

rzeczywisty obiektywnie istniejący (wynikający z norm prawa materialnego) interes prawny i postępowanie w związku z tym będzie dalej prowadził. Podmiotowi, którego organ administrujący nie uznał za stronę i nie prowadzi postępowania jurysdykcyjnego pomimo wpłynięcia wniosku, przysługuje skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organów. Pogląd ten jakkolwiek nie jest odosobniony, w doktrynie prawa administracyjnego pozostaje w mniejszości. Trudno jednak nie dostrzec, że Autor nie poszedł dalej tym tropem i nie wziął pod uwagę możliwości złożenia zażalenia do organu wyższego stopnia na niezafatwienie sprawy w terminie (wszak nie była przedmiotem rozpoznania w ogóle, ale wnioskodawca nadal może stać na stanowisku przysługującego mu statusu strony i bytu sprawy administracyjnej).

Prawnik ocenia funkcje postępowania jurysdykcyjnego, z których z całą pewnością najważniejszą pozostaje przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego zmierzającego do realizacji zasady prawdy obiektywnej. Wraz z zakończeniem postępowania jurysdykcyjnego (wydaniem decyzji) wygasa stosunek procesowy. Wniesienie odwołania jest czynnikiem sprawczym aktualizującym właściwość organu II instancji, przez co w ramach jednej sprawy administracyjnej zawiązuje się drugi już węzeł prawny procesowy. Organ wyższego stopnia odnosi się do zaskarżonej decyzji, uchylając ją lub utrzymując w mocy, co prowadzi do przekonania, że decyzja ta jawi się organowi odwoławczemu jako propozycja rozstrzygnięcia. Pomimo tego należy zgodzić się z T. Kiełkowskim, iż to właśnie w akcie administracyjnym wydanym wskutek postępowania odwoławczego dokonuje się pierwotna konkretyzacja normy przedmiotowej, wyprowadzając z normy konkretyzowanej abstrakcyjnej kategorię normę indywidualną o podstawach materialnoprawnych. Istotny w postępowaniu II-instancyjnym jest zakaz *reformationis in peius*. Wyjątki od zasady muszą dotyczyć sytuacji wyjątkowych np. odwołań od decyzji, które wskutek dotknięcia kwalifikowaną wadą uzasadniającą wznowienie postępowania lub stwierdzenie nieważności aktu i tak mogłyby w przyszłości zostać wzruszone w postępowaniu nadzwyczajnym.

Co do postępowań nadzwyczajnych, pomimo ich procesowej podstawy prawnej, Autor opowiada się za ich klasyfikowaniem jako postępowań „w tej samej sprawie administracyjnej”, w której wydano decyzję dotkniętą wadą. Norma procesowa pozwala na odstępstwo od zasady *ne bis in idem*. W sposób przekonujący wskazuje się na kontrowersyjny charakter decyzji wydawanej w wyniku wznowienia postępowania. Jej element procesowy polegający na stwierdzeniu istnienia przesłanek do wznowienia procesu głównego powinien być przedmiotem rozstrzygnięcia wstępnego i z całą pewnością leży to w kompetencji organu wyższego stopnia. Natomiast rozstrzyganie przez organ nadzorczy o istocie sprawy administracyjnej jest niezgodne z normami kompetencyjnymi zawartymi w prawie materialnym.

Ostatnia partia pracy stanowi odniesienie sprawy administracyjnej do istniejącej w systemie prawa sądowej kontroli zgodności z prawem aktów administracyjnych. Prawo do sądu gwarantowane konstytucją w prawie administracyjnym

oznacza możliwość wszczęcia sporu o legalność aktu administracyjnego przed niezawisłym sądem, który może pozbawić niezgodną z prawem decyzję mocy wiążącej. Uwzględnia zmiany w systemie sądownictwa administracyjnego, zaistniałe z dniem 1 stycznia 2004, Autor zwraca uwagę na poszerzenie katalogu spraw objętych kognicją sądów. Przedmiotem postępowania sądowoadministracyjnego nie pozostaje już sprawa administracyjna, która była rozstrzygnięta zaskarżoną decyzją. Sprawa sądowoadministracyjna to kwestia rozstrzygnięcia o legalności lub niezgodności z prawem aktu administracyjnego, stąd wyrok nie aktualizuje normy indywidualnej, ale wyprowadza zwrot stosunkowy o istnieniu lub braku mocy wiążącej aktu administracyjnego – skutek wyroku w sferze praw lub obowiązków skarżącego objawia się pośrednio. Skarga na akt administracyjny nie może być postrzegana jako jedna z przesłanek faktycznych tego postępowania, ale raczej jako instrument realizowania prawa do sądu (co wynika z faktu, że kompetencja sądu ma pochodzenie procesowe, a nie materialnoprawne).

T. Kielkowski opowiada się za koncepcją, wedle której uprawnienia autokontrolne organu administrującego (uwzględnienie skargi przed terminem rozprawy – art. 54 § 3 ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, dalej zwanej p.s.a.) kreują samodzielne upoważnienie do weryfikacji własnej decyzji, niezależnie od trybów nadzwyczajnych przewidzianych w kpa. Przesłankami weryfikacji pozostają określone na potrzeby sądu administracyjnego przesłanki uwzględnienia skargi (art. 145 p.s.a.). Decyzja autokontrolna i kasacyjny wyrok sądu tylko pozornie w ten sam sposób rozstrzygają kwestię legalności aktu administracyjnego – mianowicie uwzględnieniem zarzutów zawartych w skardze. Jednak decyzja wydana w trybie autokontroli zastępuje dotychczasową, na nowo konkretyzując normę prawa materialnego, natomiast wyrok ma charakter wyłącznie kasacyjny, nie kształtując sytuacji prawnej skarżącego w sposób bezpośredni (do tego konieczna jest jeszcze następcza decyzja organu). Postępowanie mediacyjne (art. 117 § 1 p.s.a.) różni się od autokontroli uniezależnieniem decyzji wydanej w oparciu o ustalenia mediacji od samej oceny tej decyzji wedle kryterium legalności (sąd w trybie mediacyjnym można doprowadzić do zmiany również legalnego aktu administracyjnego).

Zakresem rozpoznania sądu jest objęta cała sprawa administracyjna oraz całe postępowanie przeprowadzone przez organ dla jej rozpoznania. Sąd ocenia legalność decyzji w oparciu o elementy stanu faktycznego istniejące w dniu jej wydania, włączając jednak również te, które nie były znane organowi (choćby z przyczyn przez niego niezawinionych). Skutkiem stwierdzenia wad decyzji może być uchylenie jej w całości lub w części. Ponadto sąd może podjąć wszelkie przewidziane ustawą środki w celu usunięcia naruszenia prawa w stosunku do aktów lub czynności organów administrujących we wszystkich postępowaniach w granicach tej samej sprawy administracyjnej (decyzja I i II instancji, wydane w postępowaniu wznowionym i w sprawie stwierdzenia nieważności). Warunkiem takiego działania sądu (wnikania w „głębsze” warstwy sprawy administracyjnej) pozostaje istnienie przesłanek uwzględnienia skargi w stosunku do aktu zaskarżonego.

Podsumowując całe opracowanie należy przyznać, że prawnik kompleksowo zanalizował materię dotyczącą sprawy administracyjnej, począwszy od teoretycznych założeń, poprzez rozstrzygnięcie sprawy w administracyjnym postępowaniu jurysdykcyjnym I i II instancji, aż po los tejże w postępowaniu sądownoadministracyjnym. Trudno byłoby wskazać kwestię procesową, która wypływa ze specyfiki prawa administracyjnego i w jakiejś mierze łączy się z zagadnieniem sprawy administracyjnej, której nie poruszyłby Autor w swej książce. Literatura, którą posłużył się T. Kielkowski przy pracy nad dziełem stanowi całkiem bogatą bibliografię. Jedno wszak trzeba zaakcentować, recenzując ten tom – z całą pewnością nie może on uchodzić za przydatny w akademickiej pracy dydaktycznej. Jako dzieło w pełni teoretyczne, wyzute z jakiegokolwiek kazuistyki, napisane niełatwym językiem wydaje się być adresowane wyłącznie do przedstawicieli doktryny, z zamiarem stworzenia podłoża do dyskusji na niektóre poruszone tam tematy.

Treść książki dzięki minimalnym odniesieniom do konkretnych norm prawa materialnego z pewnością stanowić będzie dzieło przez długie lata aktualne, opierające się na konieczności ponownego opracowania tematu wskutek zmiany ustawodawstwa.

*Marcin Halkiewicz*

Częstochowa

*Rolnictwo polskie we Wspólnej Polityce Rolnej Unii Europejskiej*, red. nauk. Zdzisław W. Puślecki, Maciej Walkowski, Wydawnictwo Naukowe INPiD UAM, Poznań 2004, ss. 262.

Podstawowymi przyczynami wprowadzenia Wspólnej Polityki Rolnej w Unii Europejskiej były, między innymi, potrzeba uzyskania samowystarczalności żywnościowej, zapewnienie odpowiedniego poziomu i stabilizacja dochodów ludności rolniczej. Założenia Wspólnej Polityki Rolnej sprecyzowano ostatecznie na początku lat sześćdziesiątych – wspólny rynek oparto na trzech podstawowych zasadach: 1) jednolitości rynku, którą tworzy się dzięki zastosowaniu jednakowych we wszystkich krajach UE instrumentów oddziaływania na rynek, 2) preferencji w obrębie ugrupowania, których istota sprowadza się do ochrony rynku wewnętrznego przed importem tańszych artykułów rolnych z krajów trzecich i popierania (w tym subsydiowania) eksportu na rynek światowy, 3) solidarności finansowej państw członkowskich, które wspólnie i solidarnie ponoszą koszty WPR, bez względu na rzeczowy czy terytorialny aspekt wykorzystania środków finansowych w ramach tej polityki. Po uzyskaniu członkostwa w UE przez Polskę w maju 2004 roku najpilniejszą kwestią stało się wykorzystanie unijnego wspar-