

Na wstępie rozważań należy zauważyć, że recenzowana praca porusza istotny teoretyczny, ale także praktyczny problem dotyczący wpływu prawa unijnego, zarówno pierwotnego, jak i pochodnego, na prawny status polskich organów administracji publicznej (aparatu władzy wykonawczej w państwie). Autor trafnie zauważa w „Przedmowie”: „Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej na podstawie Traktatu akcesyjnego zrodziło niespotykane wcześniej zmiany w wielu dziedzinach stosunków społecznych. Prawo publiczne i towarzysząca mu praktyka podlegały i podlegają przemianom zaistniałym w wyniku wykonywania tej umowy międzynarodowej i są poznawane z różnych perspektyw badawczych”.

Praca Karola Kiczki ma charakter monograficzny; składa się z „Przedmowy”, czterech właściwych rozdziałów merytorycznych oraz odpowiednich wykazów, w tym wykazu literatury przedmiotu oraz tabel ekwiwalencyjnych. Pracę wieńczą „Wnioski końcowe”.

Publikacja ma charakter teoretycznoprawny. W pracy dokonane zostały liczne analizy o zasadniczym znaczeniu dla ustroju administracji publicznej, które nigdy wcześniej w nauce nie były tak dogłębnie przeprowadzone. Recenzowana książka zawiera nowatorski materiał badawczy, bogaty w oryginalne konstrukcje prawne. Jej przegląd potwierdza samodzielność prowadzonych badań.

Za bardzo trafny należy uznać już sam tytuł pracy – zdecydowanie adekwatny do jej merytorycznej zawartości. Układ publikacji jest prawidłowy. Cztery zasadnicze rozdziały wyczerpująco omawiają podjętą przez autora tematykę.

Wysoko ocenić trzeba także warsztat naukowy K. Kiczki. Metodę badawczą uważam za trafną i adekwatną do rozważanego obszaru. W badaniach zastosowano metodę formalno-dogmatyczną w zakresie analizy tekstów aktów prawnych oraz metodę krytycznej analizy piśmiennictwa prawniczego oraz orzecznictwa polskich sądów, Trybunału Konstytucyjnego i sądów unijnych. Ponadto widoczne są elementy metody historyczno-opisowej oraz aksjologicznej.

Zainteresowaniami autora objęte jest oddziaływanie prawa unijnego, ale także pozostałych elementów *acquis communautaire* (zasady prawne, orzecznictwo, polityka), na organy administracji publicznej w Polsce na gruncie regulacji prawnych ustrojowych, materialnoprawnych oraz proceduralnych. Świadczy to o szerokim zakresie i dogłębności analiz badanego obszaru.

W rozdziale pierwszym monografii zaprezentowane są podstawowe kwestie związane z wpływem prawa unijnego na status prawny krajowych organów administracji publicznej. Za trafne uznaje użycie pojęcia „europeizacji” krajowego organu administracji publicznej. Zgadzam się w pełni z autorem, że pojęcie to niezwykle celnie oddaje istotę procesu przeobrażania krajowych organów administracji publicznej pod wpływem obowiązywania określonych prawnych regulacji na szczeblu unijnym zarówno o charakterze pierwotnym (traktatowym), jak i wtórnym (pochodnym; art. 288 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE)).

Autor w ciekawy i wszechstronny sposób ukazuje wpływ prawa unijnego na krajowe regulacje prawne w Polsce. Omówieniu podlegają metody wdrażania (implementacji) prawa unijnego do polskiego porządku prawnego. Ponadto K. Kiczka interesująco omawia różne koncepcje i spojrzenia na problematykę stosunku prawa unijnego do prawa krajowego. Niezwykle ważne jest także podjęte przez autora zagadnienie wpływu standardów europejskich na zdecentralizowane formy administracji publicznej, w tym na jednostki samorządu terytorialnego.

Zaletą omawianego rozdziału jest odniesienie się do wszystkich znaczących klasyków prawa administracyjnego i odwołanie się do dorobku naukowego, który ciągle wyznacza kierunki dla współczesnej nauki prawa. Za szczególnie cenne uważam odwołanie się przez K. Kiczkę do myśli i naukowej twórczości znamienitego Wielkopolanina Piotra Buczkowskiego (rozdział I). Jego, wydawałoby się zapomniany już nieco, wkład w integrację europejską oraz rozwój samorządu terytorialnego zasługuje w pełni na przypomnienie.

Warto w tym miejscu nadmienić, że każdy z rozdziałów monografii poprzedza odrębne, szczególne „Wprowadzenie”, zaś wieńczą wnioski częściowe w formie „Podsumowania”. Takie rozwiązanie należy uznać za niezwykle trafne i pomocne, gdyż w znaczącym stopniu ułatwia czytelnikowi lekturę, a także zrozumienie i przyswojenie poszczególnych problemów podejmowanych przez autora.

W rozdziale drugim K. Kiczka prezentuje szerokie zagadnienie organu administracji publicznej oraz wpływ (znaczenie) prawa unijnego na konstrukcję tegoż organu. Omówiony jest wpływ prawa unijnego na polski aparat administracji publicznej przed przystąpieniem do Unii Europejskiej (UE) (okres dostosowawczy). Badaniu podlegają określone przemiany, czy też przeobrażenia, w sferze organów administracji publicznej w związku z realizacją Układu Europejskiego¹. Proces ten analizowany jest zarówno w sferze ustrojowej, jak i materialnej oraz proceduralnej. W dalszej kolejności poruszone są zagadnienia administracji publicznej w UE oraz polskiego organu administracji publicznej w UE.

Trafnie w „Podsumowaniu” tegoż rozdziału K. Kiczka wskazuje i na skutki strukturalne dostosowywania polskiego prawa do prawa unijnego, i na skutki wiążące się z wewnątrzadministracyjnymi przeobrażeniami (swoistą metamorfozą) organów administracji publicznej. Autor podkreśla, że co do zasady prawo unijne nie wpłynęło w żaden znaczący sposób na samo pojęcie administracji publicznej czy pojęcie organu administrującego. Świadczy to dobitnie o przynależności Polski jako

¹ Układ Europejski ustanawiający stowarzyszenie między Rzeczpospolitą Polską, z jednej strony, a Wspólnotami Europejskimi i ich Państwami Członkowskimi, z drugiej strony, sporządzony w Brukseli dnia 16 XII 1991 r. (Dz. U. 1994 Nr 11, poz. 38 ze zm.).

państwa oraz polskiego dorobku prawa administracyjnego do jednej wielkiej rodziny kultury prawa europejskiego. Pewien wpływ prawa unijnego nastąpił natomiast w sferze kwalifikacji niektórych krajowych organów administracji publicznej jako sądów w rozumieniu art. 267 TFUE. Dotyczy to Krajowej Izby Odwoławczej, a może dotyczyć także innych organów.

W rozdziale trzecim K. Kiczka podejmuje tematykę wpływu prawa unijnego na krajowe podstawy działania organów administracji publicznej. Tym samym omówieniu podlegają podstawy prawne administracji w znaczeniu przedmiotowym (materialnym), a także szerszym – funkcjonalnym.

Trafnie autor dzieli rozważania dotyczące krajowych podstaw działania organów administracji publicznej na dwie części: okres do dnia 1 maja 2004 r. (tj. do chwili przystąpienia Rzeczypospolitej Polskiej do Unii Europejskiej), czyli tzw. okres przedakcesyjny, oraz okres po 1 maja 2004 r. (a więc okres członkostwa RP w UE). Zastosowany układ pracy i podział na podrozdziały pozwala na rzetelną i klarowną analizę procesu przemian polskich regulacji prawnych pod wpływem Unii Europejskiej i jej porządku prawnego.

Notabene K. Kiczka omawia wpływ prawa unijnego oraz *acquis communautaire* na polskie podstawy prawne funkcjonowania organów administracji publicznej w sposób zwięzły, zdeterminowany celem pracy, bez zbędnych elementów. Ta uwaga w równym stopniu dotyczy całej publikacji.

Słusznie autor zauważa w „Podsumowaniu” rozdziału trzeciego, że w okresie przedakcesyjnym główny wpływ prawa unijnego na podstawy prawne funkcjonowania krajowych organów administracji publicznej polegał na wprowadzeniu norm prawnych zobowiązujących organy administracji publicznej do realizacji niejednorodnych zadań administracyjnych związanych z procesami dostosowania i integracji z Unią Europejską.

Z oczywistych przyczyn wpływ prawa unijnego na podstawy prawne funkcjonowania organów administracji publicznej po przystąpieniu Polski do UE znacznie wzrósł. K. Kiczka trafnie podkreśla, że w tym okresie ograniczeniu ulegają normy o charakterze materialnoprawnym, stanowiące podstawę działania organów administracji publicznej. Dzieje się tak za sprawą zastępowania bądź wypierania norm prawa krajowego przez prawo unijne (zasady: bezpośredniego skutku i pierwszeństwa stosowania). Ponadto rolą polskich regulacji prawnych jest przede wszystkim zapewnienie prawidłowego wdrożenia prawa unijnego do polskiego porządku prawnego. Wskazany proces odbywa się zarówno w sferze ustrojowej (instytucjonalnej), jak i proceduralnej.

Rozdział czwarty monografii poświęcony jest unijnym podstawom działania organów administracji publicznej. Autor rozważa zagadnienie regulacji prawnych UE stanowiących bezpośrednią podstawę działania krajowych organów administracji publicznej. Słusznie też zauważa, że do unijnych podstaw działania organów administracji publicznej w Polsce należy *acquis communautaire*. Wskazać tu można szereg podstawowych (fundamentalnych) zasad prawa unijnego, jak wymienione w publikacji zasady: bezpośredniego skutku, efektywności, proporcjonalności i niedyskryminacji. Uważam, że to tego katalogu należałoby dodać kilka innych, równie istotnych zasad fundamentalnych, jak: zasada wolności gospodarczej, zasada subsydiarności (pomocniczości) oraz zasada zrównoważonego rozwoju.

Stanowią one niezwykle ważne pryncypia funkcjonowania aparatu administracji publicznej.

K. Kiczka trafnie przyjmuje za A. Wróblem, że proces wdrażania prawa unijnego do krajowego porządku prawnego obejmuje transpozycję aktem stanowienia prawa krajowego oraz operacjonalizację, stosowanie i przestrzeganie (kontrolę) prawa unijnego. W pełni zgadzam się ze stanowiskiem autora, wyrażonym w monografii, zgodnie z którym „[...] prawo unijne jest w niejednolitym zakresie bezpośrednio podstawą (elementem podstawy) do podejmowania zróżnicowanych działań prawnych i działań faktycznych przez krajowe organy administracji publicznej. W związku z powyższym wyróżniono niewystępujące uprzednio «złożone podstawy prawne» działania organów administracji publicznej. Odośne przejawy aktywności administracji publicznej w różnym nasileniu składają się na instrumenty czy elementy instrumentów wypełniania (realizacji) wydzielanych w nauce funkcji przynależnych egzekutywie w demokratycznym państwie prawnym. Wskażmy tytułem przykładu na: policję gospodarczą, administrację świadczącą, zarząd mieniem publicznym czy reglamentację gospodarczą. Prawo unijne w ramach akcentowanych funkcji władzy wykonawczej dokonuje istotnych przeobrażeń w relacji do okresu przedakcesyjnego i wcześniej” („Podsumowanie” rozdziału IV, s. 343). Dalej K. Kiczka słusznie zwraca uwagę, że zasadniczy bezpośredni wpływ prawa unijnego na podstawy działania polskich organów administracji publicznej wiąże się z operacjonalizacją prawa unijnego i polega na stosowaniu określonych procedur nieznanymi polskim regulacjom prawnym. Wskazać można w tym miejscu na różnego typu postępowania kooperacyjne (współprace) między organami krajowymi a organami unijnymi, a także pomiędzy określonymi organami krajowymi poszczególnych państw członkowskich (różne formy współpracy, określane często „sieciami”, s. 344, s. 352–353).

Na szczególną uwagę zasługuje wyróżnienie przez autora nierozpoznanej dotychczas w literaturze prawniczej prawa publicznego funkcji integracyjnej administracji publicznej (zob. m.in. s. 353). Funkcja ta wymaga dalszych pogłębionych badań i analiz, a następnie opracowania wniosków w nowej, odrębnej rozprawie naukowej.

Wnioski końcowe wieńczące monografię zasługują na pełną akceptację, ponadto są sformułowane w sposób jasny i niebudzący wątpliwości. W pełni podzielam wyrażone przez autora zaniepokojenie niejednolitym stosowaniem właściwej terminologii prawniczej w odniesieniu do określonych instytucji prawnych czy klasyfikacji (typologii) zjawisk. Upraszczając, w toku wdrażania prawa unijnego do polskiego systemu prawnego możliwe są dwa zabiegi w zakresie terminologii jurystycznej. Po pierwsze, możliwe jest wdrażanie unijnej terminologii poprzez przyporządkowanie unijnemu terminowi polskiego terminu prawnego, najbliższego mu pojęciowo (transpozycja). Druga możliwość to bezpośrednio wprowadzenie terminu unijnego do polskiego systemu prawnego, z zastosowaniem ewentualnego jego spolszczenia w mniejszym bądź większym stopniu. Ta ostatnia koncepcja zasadza się na przyjęciu specyfiki i autonomii prawa unijnego. Wydaje się, że autor winien w tym zakresie sięgnąć między innymi do prac autorstwa Macieja Górki, np.: *Kontrola przestrzegania prawa wspólnotowego przez państwa i podmioty prywatne w Unii Europejskiej* (Toruń 1999) oraz *Zasady stosowania języków państw członkowskich w systemie prawnym Unii Europejskiej* („Radca Prawny” 2004, nr 3).

Wydaje się nadto, że ciekawe mogłyby być wnioski odnoszące się do wpływu europeizacji organów administracji publicznej na ich wewnętrzną strukturę, dobór i wykształcenie (kompetencje) kadry urzędniczej, zmiany w zarządzaniu określonymi instytucjami w następstwie przystąpienia do Unii Europejskiej itp. (przeobrażenia administracji w sensie instytucjonalnym). Ten obszar badawczy może jednak stanowić odrębne pole analiz, gdyż podjęcie zaproponowanej problematyki w omawianej monografii spowodowałoby nadmierne poszerzenie już i tak obszernego opracowania.

Eryk Kosiński