

lub socjologicznej w kontekście osób starszych, będzie również nieodzowną pozycją w bibliotekach urzędów i instytucji powołanych do zabezpieczania potrzeb społeczeństwa, w tym również sądów, zwłaszcza sądów ubezpieczeń społecznych.

Nie można również odmówić książce waloru dydaktycznego z uwagi na dobre wyważenie proporcji w wyczerpującym omówieniu bardzo szczegółowych zagadnień bez popadania ani w nadmierną ogólnikowość, ani też proste referowanie ustaw i przepisów prawnych. Stąd też pozycja ta może być przydana dla studentów kierunków socjologicznych i dla studentów prawa, a także dla aplikantów adwokackich czy też sądowych.

Marcin Sokołowski

Discretionary Power of Public Administration: Its Scope and Control, edited by Leszek Leszczyński and Adam Szot, Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 2017, ss. 289.

Nieodłącznym elementem każdego sformalizowanego procesu podejmowania rozstrzygnięcia, czy to w ramach procedur sądowych, czy też pozasądowych, w tym administracyjnych, jest istnienie luzu decyzyjnego podmiotu stosującego prawo, przybierającego postać jawną bądź ukrytą, szeroką albo w znacznym zakresie ograniczoną. Recenzowane dzieło zbiorowe zostało poświęcone kompleksowemu przedstawieniu różnych postaci oraz czynników wpływających na istnienie tych luzów w ramach stosowania prawa przez organy administracji publicznej oraz sądy administracyjne. Stanowi ono zbiór opracowań przedstawicieli nauki prawa i postępowania administracyjnego oraz teorii prawa. Zostało opublikowane w języku angielskim, co powinno zwiększyć krąg jego odbiorców i ukazać w ten sposób dorobek polskiej nauki prawa. Książka w istotnej części powstała jako rezultat prac badawczych, finansowanych przez Narodowe Centrum Nauki w ramach projektu zatytułowanego „Wpływ orzeczeń sądowych na dyskrejonalną władzę administracji publicznej w procesach stosowania prawa”¹.

Opracowanie podzielono na cztery części, co zgodnie z wyjaśnieniem zawartym we wstępie podtytułowane zostało wyróżnieniem odmiennych aspektów i form władzy dyskrejonalnej administracji publicznej. Pierwsza część obejmuje zagadnienia natury ogólnoteoretycznej postrzegania oraz rozumienia istoty tej władzy i jej granic. Druga część dotyczy zagadnień problemowych w korzystaniu z uznania przez organy administracji publicznej, w tym także kontroli sprawowanej nad nim przez sądy administracyjne. Trzecia część poświęcona została wybranym zagadnieniom z zakresu teorii prawa, uwzględniającym m.in. wpływ precedensu na kształtowanie sposobu podejmowania decyzji przez organy administracji publicznej, procesy wzajemnego komunikowania się oraz aksjologiczne ograniczenia dyskrejonalności administracji. W ostatniej części zamieszczone zostały opracowania dotyczące specyficznych problemów, które zaistniały w różnych porządkach prawnych na tle tytułowego zagadnienia monografii.

Przyjęty i wyjaśniony we wstępie podział całości opracowania nie jest do końca przekonujący z uwagi na brak klarownych i jednoznacznych reguł, według których został on przeprowadzony. Trudno zgodzić się ze stwierdzeniem, że w pierwszej części zamieszczone zostały jedynie materiały ogólne, ukazujące różne sposoby postrzegania i rozumienia dyskrejonalności w działaniu administracji publicznej. Uwagi tego rodzaju są obecne niemalże w każdym opracowaniu. Tak samo ogólne w swojej treści kryterium dyskrejonalności ujmowanej od strony organów stosujących prawo pozwalałoby na umieszczenie w drugiej części monografii wszystkich opracowań z części

¹ Obok realizacji projektu o nr DEC-2013/11/N/HS5/04212, w recenzowanej książce znalazły się także opracowania stanowiące rezultat innego projektu dotyczącego znaczenia argumentacji precedensowej w polskim porządku prawnym, o nr DEC-2013/11/B/HS5/03821, a także projektu o nr DEC-2013/11/B/HS5/04156, którego tytuł nie został wskazany.

pierwszej². Poza tym nie wiadomo, jakie względy posłużyły do wyróżnienia w części trzeciej wybranych problemów z zakresu teorii prawa jako osobnej kategorii rozważań nad tytułowym tematem pracy. Opracowania ściśle teoretyczne zostały zamieszczone także w innych częściach monografii, w tym przede wszystkim w jej drugim fragmencie³. Nie przekonuje ponadto kryterium, wedle którego wyodrębniona została ostatnia część książki. Lektura tych opracowań usprawiedliwia tezę, że nie pasowały one do żadnej z wyróżnionych trzech części i dlatego zostały one zamieszczone na samym końcu, wykazując dosyć luźny związek z tematem przewodnim recenzowanego dzieła⁴.

Powyższe uwagi prowadzą do wniosku, że podstawą do stworzenia struktury recenzowanej książki, przynajmniej częściowo, były przygotowane wcześniej materiały. Świadczyć o tym może m.in. opracowanie autorstwa Z. Kmiecika i J. Wegner-Kowalskiej, które w zbliżonej postaci ukazało się w 2016 r., w jednym z polskich czasopism naukowych⁵. Z kolei w tekście autorstwa M. Myślińskiej, poświęconym mediacji w postępowaniu administracyjnym i sądowniczym, nie zostały uwzględnione istotne zmiany w konstrukcji oraz funkcjonowaniu tej instytucji uchwalone w pierwszej połowie ubiegłego roku⁶. Dla zachowania spójności rozważań uzasadnione byłoby przyjęcie odwrotnego zabiegu, a mianowicie stworzenie dzieła zgodnie z przygotowanym uprzednio planem, a nie opieranie się jedynie na nadesłanych opracowaniach. Postępowanie takie w większym stopniu pozwoliłoby także na uniknięcie uwzględnienia w dziele zbiorowym opracowań, które jedynie w luźnym zakresie łączą się z jego tytułową problematyką. Polemiczne uwagi dotyczące konstrukcji recenzowanej pracy nie umniejszają jej zawartości merytorycznej, a tym samym wkładu autorów w dorobek nauki o prawie i postępowaniu administracyjnym. Na wyróżnienie zasługuje w tym miejscu kilka kwestii natury szczegółowej.

Pierwsza z nich dotyczy celu, dla którego prawodawca nadaje administracji publicznej dyskrejonalną władzę przy rozstrzygnięciu różnego rodzaju spraw. W ocenie M. Jaśkowskiej pozostawienie administracji możliwości wyboru, uwzględniającego okoliczności konkretnej sprawy, towarzyszy jej aktywności w różnych formach i przestrzemiach. Kreatywności w podejmowaniu tych wyborów wymaga od administracji niejednokrotnie sam prawodawca, wskazując poszczególne kryteria decyzyjne oraz leżące u ich podstaw wartości. Prawidłowe ich odczytanie jest podstawą należytego wykonywania przez administrację swoich powinności⁷. Prowadzi ono do ograniczenia dyskrejonalności w działaniu administracji, ponieważ w ramach swojej aktywności pozostaje ona zobowiązana do realizacji tych wartości, które zostały jej wyznaczone przez prawodawcę, a nie jakichkolwiek celów i zamierzeń⁸. Interesujące poznawczo są rozważania M. Stępnia, w których dowodzi on, że poziom dyskrejonalności przyznanej administracji publicznej pozostaje w korelacji z zachowaniem praw mniejszości⁹. Poczynione spostrzeżenie napawa optymizmem, ponieważ pozostaje ono wyrazem istniejącej łączności pomiędzy poziomem swobody w działaniu administracji

² Przykładowo, obszernie na temat korzystania przez organy administracji publicznej z uznania administracyjnego wypowiedziała się B. Adamiak, której opracowanie zostało zamieszczone w pierwszej części monografii.

³ Są nimi z całą pewnością teksty autorstwa M. Kamińskiego oraz B. Wojciechowskiego i M. Zirka-Sadowskiego.

⁴ Nie umniejsza to wartości merytorycznej tych opracowań, spośród których, według mojej oceny zdeterminowanej podejmowanymi zagadnieniami badawczymi, na szczególną uwagę zasługuje ostatni tekst sędziego ze Stanów Zjednoczonych, J. Marshalla, na temat różnych odmian powagi rzeczy osądzonej tamtejszych rozstrzygnięć sądowych.

⁵ Z. Kmiecik, J. Wegner-Kowalska, *O ułomności formuły sądowej kontroli uznania administracyjnego*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2016, z. 5, s. 17–31.

⁶ Zostały one dokonane na mocy ustawy z 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. 2017, poz. 935), która weszła w życie 1 czerwca 2017 r.

⁷ M. Jaśkowska, *Discretionality, margin of decision and administrative discretionary authority – an attempt at terminological clarification*, w: *Discretionary...*, s. 35.

⁸ Z tego powodu już od dawna przyjmuje się, że swobodne uznanie administracyjne nie ma charakteru nieograniczonego w tym sensie, że nie zna ono żadnych granic normatywnych. Szerzej zob. M. Zimmermann, *Pojęcie administracji publicznej a „swobodne uznanie”*, Warszawa 2009, s. 66–92.

⁹ M. Stępień, *Administrative discretion in the light of theory of representative bureaucracy*, w: *Discretionary...*, s. 42–43.

publicznej, także tej, która przejawia się w normatywnych granicach uznania administracyjnego, a dostrzeganiem przez administrację indywidualnych potrzeb jednostek.

W recenzowanej pracy przyjęta została szeroka koncepcja dyskrecjonalności w działaniu władzy publicznej. Poszczególni autorzy dopatrują się jej występowania w mniejszym bądź większym zakresie na każdym etapie stosowania prawa przez administrację, a także przez sądy administracyjne¹⁰. Niemniej w niektórych fragmentach wskazane pojęcie sprowadzane jest do świadomej konstrukcji prawnej przyjętej przez prawodawcę, w której organom administracji publicznej pozostawiony zostaje wybór rozstrzygnięcia w danej kategorii spraw¹¹. Uzasadnione byłoby w tym względzie zachowanie terminologicznej spójności i odróżnienie od siebie pojęcia uznania administracyjnego, które ma swoje utrwalone w nauce znaczenie¹², od innych postaci luzów decyzyjnych, przejawiających się w różnych formach dyskrecjonalności w działaniu administracji publicznej, czy też wężiej: w procesie podejmowania indywidualnego aktu administracyjnego. Rozróżnienie to ma swoje następstwa w ramach kontroli sądownoadministracyjnej. Sądy korzystają jedynie z drugiego, szerszego w swojej treści pojęcia dyskrecjonalności. Ustawodawca nie przyznał im takich granic swobody, które zawierają się w rozumieniu uznania administracyjnego, sprowadzanego do ostatniego etapu stosowania prawa, jakim pozostaje ustalenie konsekwencji prawnych faktów uznanych za udowodnione¹³.

Problematyka sądowej kontroli sfery dyskrecjonalnej działania administracji publicznej przewija się w recenzowanej monografii kilkukrotnie. Na uwagę zasługują w tym zakresie rozważania Z. Kmiecika i J. Wegner-Kowalskiej, którzy postulują wyraźne wyodrębnienie formalnych i materialnych granic uznania administracyjnego oraz ustalenie zachodzących pomiędzy nimi relacji¹⁴. Propozycja podjęcia prac w tym kierunku zasługuje na aprobatę. Pozwoliłaby ona na zwiększenie intensywności kontroli rozstrzygnięć uznaniowych nie tyle w sensie wkroczenia w granice autonomii nadanej organom przez prawodawcę, ile kompleksowego zbadania natury samego uznania oraz jego funkcjonowania w ramach każdej poddanej kontroli sprawy z osobna. Poza tym postulat ten wpisuje się w szerszą dyskusję na temat samego pojęcia i zawartości terminu kontrola, który ma kluczowe znaczenie dla wymiaru sprawiedliwości sprawowanego przez sądy administracyjne¹⁵.

Mechanizmem, który umożliwia sądowi poddanie kontroli dyskrecjonalnej sfery działania administracji publicznej, jest odwołanie się do zasady proporcjonalności. W ocenie M. Zirka-Sadowskiego oraz B. Wojciechowskiego dzięki tej zasadzie podejście sądu do działalności orzeczniczej staje się bardziej aktywne. Sfera swobodnego uznania administracji nie jest oceniana wyłącznie z formalnego punktu widzenia. Perspektywa proporcjonalności zawiera w sobie uwzględnienie aksjologii podzielanej przez sąd, która oddziałuje na postrzeganie fundamentalnych praw jednostki oraz zasad systemu prawa¹⁶. Znaczenie zasady proporcjonalności oraz szanse, jakie ona

¹⁰ Z.R. Kmiecik, E. Komierzyńska-Orlińska, *The manifestations of public administration's discretionary power in the control of administrative decisions*, w: *Discretionary...*, s. 105 i n.

¹¹ M. Jaśkowska, op. cit., s. 33.

¹² M. Mincer, *Uznanie administracyjne*, Toruń 1983, s. 63–66; Z. Janowicz, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa-Poznań 1992, s. 270–271; W. Jakimowicz, *Wykładnia w prawie administracyjnym*, Kraków 2006, s. 329–330. Zob. też A. Szot, *Discretionary powers of the public administration in law application processes and its judicial control*, w: *Discretionary...*, s. 90.

¹³ Jak zauważył M. Kamiński, sądy nie są upoważnione do zastąpienia dyskrecjonalności przyznanej administracji swoją własną dyskrecjonalnością. Zob. idem, *Intensity of judicial control of discretionary administrative power. Theoretical remarks from a comparative law perspective*, w: *Discretionary...*, s. 129.

¹⁴ Z. Kmiecik, J. Wegner-Kowalska, *Abuse of administrative discretion*, w: *Discretionary...*, s. 85–86.

¹⁵ W recenzowanej monografii problem ten został poruszony przez A. Szota, który dopuścił możliwość dyskusji nad przyjęciem dalszych kryteriów sądowej kontroli decyzji, wymieniając ich racjonalność oraz słuszność. Zob. idem, op. cit., s. 103.

¹⁶ M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, *Justification as the limitation of the discretionary power of the administrative judge*, w: *Discretionary...*, s. 141.

stwarza dla zwiększenia intensywności sądowej kontroli legalności administracji publicznej, nie zostały jak dotąd dostrzeżone w całej swojej okazałości. Warto w tym miejscu jedynie zasygnalizować, że znaczenie tej zasady odgrywa kluczową rolę w działalności orzeczniczej sądów w wielu krajach, w tym należących do kręgu niemieckiej kultury prawnej¹⁷. Należy przy tym zaaprobować zawodność odwoływania się do zasady interpretacyjnej *clara non sunt interpretanda*, na rzecz szerokiego korzystania z różnych reguł wykładni, zarówno językowych, jak i pozajęzykowych, w tym dokonywania w ramach zasady proporcjonalności ważenia nie do końca zbieżnych ze sobą dóbr i wartości¹⁸.

Kolejną wartą uwagi kwestią, poruszoną w recenzowanej monografii, pozostaje ustalenie granic dyskrecjonalności w stosowaniu przepisów prawa procesowego. Na uwagę zasługują w tej materii rozważania B. Adamiak, która zwróciła uwagę na większy zakres dyskrecjonalności w sferze prawa procesowego aniżeli prawa materialnego, z uwagi na konieczność każdorazowego czynienia wysiłków związanych z ustaleniem stanu faktycznego sprawy administracyjnej. O ile z regulacji materialnoprawnej może wynikać brak jakiegokolwiek dyskrecjonalności, o tyle postępowanie dowodowe zawsze wyposażone jest w ten element¹⁹. Dyskrecjonalności w szerokim rozumieniu tego pojęcia sprzyja dekodowana z art. 75 § 1 k.p.a. zasada otwartego systemu dowodów, która nie zwalnia organu administracji publicznej z obowiązku ustalenia stanu faktycznego sprawy, tylko umożliwiała swobodę w czynieniu tych ustaleń. Nie jest ona wszakże zupełnie nieograniczona, na co trafnie zwróciła uwagę B. Adamiak w swoich rozważaniach.

Istotny ciężar gatunkowy mają także rozważania L. Leszczyńskiego, poświęcone zależności występującej pomiędzy dyskrecjonalnością sędziowską a znaczeniem orzeczeń precedensowych. Wychodząc z założenia, że precedensy są efektywnym narzędziem sprzyjającym jednolitości orzecznictwa²⁰, autor podjął interesujące rozważania nad znaczeniem i rolą precedensów w działalności polskich sądów administracyjnych. W ramach konkluzji końcowej sformułowany został trafny pogląd o możliwości szerszego bazowania przez sądy na własnym orzecznictwie, pomimo braku obowiązywania w rodzimym porządku prawnym zasady *stare decisis*, co zwiększyłyby także oczekiwania względem organów administracji publicznej odnośnie do uwzględniania argumentacji prawnej sądów w podejmowanych przez nie rozstrzygnięciach. Taki kierunek działania wzmacniałby, zdaniem autora, wpływ regulacji prawnej na podejmowane decyzje kosztem argumentacji politycznej, przekładając się na wyższy poziom obowiązywania standardów państwa prawa. Abstrahując od wpływu polityki na działalność administracji publicznej, niewątpliwie im wyższy jest poziom jednolitości orzecznictwa sądowego, w tym większym stopniu przekłada się on na jednolitość w stosowaniu prawa przez organy administracji publicznej.

Recenzowana monografia pozostaje dziełem, w którym zasygnalizowane zostały wszystkie najważniejsze problemy pojawiające się współcześnie w związku z dyskrecjonalnością w działaniu administracji publicznej. Niewątpliwie jest ona godną polecenia lekturą wzbogacającą myślenie o pojęciu, znaczeniu oraz granicach władzy dyskrecjonalnej administracji publicznej. Należy żywić także nadzieję, że spotka się z zainteresowaniem szerszego grona odbiorców w Europie oraz na świecie i że w ten sposób ukazany zostanie bogaty dorobek polskiej nauki prawa w tym zakresie.

Wojciech Piątek

¹⁷ Szerzej zob. A. Heusch, *Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Staatsorganisationsrecht*, Schriften zum Öffentlichen Recht 2003, Bd. 936, s. 38–44; M. Sachs, *Kommentar zu art. 20 GG*, w: idem (Hrsg.), *Grundgesetz. Kommentar*, München 2014, nb. 149–157, s. 851–854.

¹⁸ M. Zirk-Sadowski, B. Wojciechowski, op. cit., s. 145.

¹⁹ B. Adamiak, *Procedural discretion in public administration*, w: *Discretionary...*, s. 54.

²⁰ L. Leszczyński, *Precedential practice in the statutory legal order and its role in the judicial control of administrative decisions*, w: *Discretionary...*, s. 178.