

IV. RECENZJE

Renata Kusiak-Winter, *Odpowiedzialność administracji publicznej. Struktura odpowiedzialności z perspektywy determinantów prawnych*, Uniwersytet Wrocławski, Wrocław 2019, ss. 313, ISBN 978-83-66066-38-0

Książka autorstwa Renaty Kusiak-Winter stanowi efekt prac badawczych prowadzonych przez autorkę od dłuższego czasu. Publikacja jawi się jako oryginalne – w tym koncepcyjnie – osiągnięcie naukowe. Jest to praca o ambicjach teoretycznych, zawierająca liczne refleksje filozoficzne, a jednocześnie rzeczowo zakotwiczona w materiale normatywnym i orzecznictwie. Niewątpliwie, zawiera też pożądaną w przypadku prac naukowych warstwę komparatystyczną.

Rozprawa obejmuje sześć objętościowo zróżnicowanych rozdziałów, kolejno poświęconych zagadnieniom systematyzującym, jurydyzacji, demokratyzacji, europeizacji, konstytucjonalizacji oraz etatyzacji i deetatyzacji jako determinantom struktury odpowiedzialności administracji publicznej.

Podjęte zagadnienie badawcze oraz redakcja tytułu rozprawy zmuszają autorkę do operowania na stosunkowo wysokim jak na nauki prawne poziomie ogólności. Przyczynia się do tego także holistyczne ujęcie odpowiedzialności, wskazujące potrzebę rozpatrywania całego wzorca działania administracji publicznej, wprowadzonego z całości przepisów prawa administracyjnego. Zabieg ten ma w założeniu służyć uzupełnieniu dominującej w doktrynie prawa perspektywy badawczej opierającej się na indywidualnej odpowiedzialności prawnej. W efekcie autorka postawiła przed sobą ambitne zadanie zbadania zagadnienia odpowiedzialności administracji w ujęciu heurystycznym, co zmusiło ją do znacznego rozszerzenia zakresu swoich rozważań poza zagadnienie odpowiedzialności kotwiczonej w normie prawnej. Tym sposobem jej badawcze rozważania rozciągnęły się nie tylko na inne niż prawo administracyjne dyscypliny prawa, w tym na zagadnienia ustrojowo-konstytucyjne, lecz także na obszary pozaprawne. W powiązaniu z tym zabiegiem pozostaje jedna z tez badawczych pracy, zgodnie z którą prawodawca racjonalny powinien dostrzegać potrzebę uelastyczenia struktury odpowiedzialności administracji publicznej, by w ogóle można było stawić czoła ewoluującej rzeczywistości administrowania.

Co szczególnie istotne, R. Kusiak-Winter autorsko wskazuje na cztery niezależne czynniki jednocześnie i stale determinujące uelastyczenie struktury odpowiedzialności administracji. Autorka określa je jako: jurydyzację, demokratyzację, europeizację oraz konstytucjonalizację. Opisowi i analizie wpływu tych determinantów

na strukturę odpowiedzialności administracji publicznej został podporządkowany rdzeń systematyki rozprawy, to jest układ rozdziałów od II do V. Ta intelektualna operacja przywodzi autorkę do sformułowania tezy a to o przybliżaniu, a to oddalaniu się perspektywy państwa i państwowości w strukturze odpowiedzialności administracji w zależności od intensywności akcentowania danych, relacyjnych elementów. Istotnie zatem odpowiedzialność administracji jest tożsama z odpowiedzialnością państwa, niemniej heurystyczne ujęcie zagadnienia uwzględniające oddziaływanie wyżej wymienionych determinantów nakazuje uelastycznienie procesu kreślenia struktury przedmiotowej odpowiedzialności. Jest to zarazem jedna z wiodących tez monografii.

Można zasadnie sądzić, że przyjęcie ujęcia heurystycznego, rozumianego jako poszukiwanie i wykrywanie nowych faktów oraz identyfikacja funkcjonalnych związków między tymi faktami, zdeterminowało stosunkowo szerokie wykorzystanie przez autorkę metody komparatystycznej. Stwierdzenie podobieństw i różnic w budowie struktury odpowiedzialności w badanych państwach jest bowiem pomocne we wskazaniu pojęć i instytucji najistotniejszych dla odpowiedzialności administracji, co pozostaje w ścisłym związku z determinantem europeizacji. Ta metoda badań otwiera autorce drogę ku samodzielności w dochodzeniu do prawdy i tworzeniu hipotez, a także umożliwia rozwiązanie naukowego problemu w sposób twórczy. I ten pomysł, i postępowanie należy poczytać autorce za zasługę. Szkoda tylko, że w pracy nie odnajdujemy szerszego uzasadnienia – klucza doboru takich, a nie innych państw poddanych porównawczej analizie.

W przeprowadzonym badaniu szczególnie doniosła rola wydaje się przypadać konstytucjonalizacji. Prawo konstytucyjne jest bowiem tą dyscypliną prawa, która zawiera w sobie normy prawne najwyższego rzędu, a jednocześnie za sprawą niektórych z tych norm – zwłaszcza norm rozdziału I i II Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej – system prawny otwiera się na inne dyscypliny nauki, znajomość których pośrednio wpływa na wykładnię norm Konstytucji RP. Chodzi tu głównie o zasady naczelné Konstytucji RP oraz o wolności i prawa jednostki. Kwiecistość języka autorki ujawniła się między innymi w zdefiniowaniu przez nią pojęcia konstytucjonalizacji, o której słusznie pisze, że to coś więcej niż tekst normatywny o nazwie „konstytucja” i że jej istota wyraża się w oddziaływaniu i promieniowaniu ponadczasowych wartości ogólnoludzkich, określanych mianem praw człowieka lub praw podstawowych jednostki (s. 183). W tym znaczeniu dla oczywistych powodów konstytucjonalizacja cieszy się wymiarem supranacjonalnym i powszechnym. Natomiast problem konstytucjonalizacji określonych instytucji i rozwiązań prawnych został przez autorkę dostrzeżony, ale być może mógł zostać intensywniej rozwinięty i zaktualizowany, by wskazać np. na zagadnienie praworządności. Niestety, w odbiorze społecznym wciąż dominuje tendencja do nierozróżniania między demokracją a praworządnością.

Dodajmy, że w procesie konstytucjonalizacji szczególnego znaczenia nabiera judykatura, która przy europejskim wsparciu współcześnie słusznie jest postrzegana jako siła napędowa tego procesu. Uwaga ta dotyczy całej władzy sądowniczej, to jest zarówno organów wymiaru sprawiedliwości, jak i sądów konstytucyjnych. Ten mechanizm to kościół państwa prawnego.

Co szczególnie istotne, autorka nie stroni od ukazywania problemów związanych z określaniem zasad odpowiedzialności administracji publicznej. Przykładowo,

konsekwencją procesu europeizacji jest dublowanie się elementów relacyjnych struktury odpowiedzialności oraz kreacja nowej jakości relacji w tej strukturze.

Jako ideowy nakaz należy odczytać postulat, aby adresat odpowiedzialności administracji publicznej był adresatem świadomym i aktywnym w strukturze odpowiedzialności. Podobnie odebrać można postulat nastawienia tego podmiotu na dialogowość wspomaganą przez instytucje typu rzeczniczego. To program długofalowy, wymagający długotrwałego, rzetelnego i metodycznego kształcenia kadr administracji, ale także – i to jest zadanie znacznie trudniejsze – budowy świadomego społeczeństwa obywatelskiego.

Autorka obrazowo ujawnia swoje inspiracje do podjęcia problemu odpowiedzialności publicznej administracji. Przytacza ona między innymi poglądy współczesnego niemieckiego filozofa Ludgera Heidbrinka – współautora niewykorzystanej jednak w rozprawie pracy *Staat ohne Verantwortung? Zum Wandel der Aufgaben von Staat und Politik* – który rozpatruje odpowiedzialność w kontekście nasilającej się bezsilności. Wskazuje on na narastającą rozbieżność między zachodzącymi w systemie procesami a sprawczymi możliwościami jednostki³⁴. Autorka słusznie zauważa, że współczesnych, kompleksowych zadań, np. z zakresu rozwoju społeczno-gospodarczego czy ochrony środowiska, w obliczu których przychodzi stawać także publicznej administracji, nie jest łatwo w sposób ostry powiązać z odpowiedzialnością konkretnych podmiotów. Podnosi się, że w otoczeniu istnieje zbyt duża liczba czynników przypadkowych, zawierających sprzeczności, hamujących, wywołujących uboczne efekty itp.

Co się tyczy wykorzystanych w pracy metod badawczych, to oprócz metody dogmatycznej w publikacji zastosowane zostały również metody: historyczna, porównawcza i deskryptywna. Autorka zdradza też pewne inklinacje ku ujęciom teoretyczno-filozoficznym.

Strona formalna i stylistyczna monografii nie budzi większych zastrzeżeń. Na podkreślenie zasługuje nie tylko poprawny, prawniczy język, ale w ogóle płynność języka polskiego w niej użytego. Pomimo że książka ta stanowi o złożonych i niełatwych zagadnieniach, czyta się ją lekko, co jest rezultatem dobrej orientacji autorki w obszarze podejmowanych problemów badawczych, ale także efektem umiejętności posługiwania się eleganckim językiem polskim.

Baza źródłowa recenzowanej publikacji przedstawia się jako bogata. Jest ona zróżnicowana charakterem wykorzystanych źródeł; składają się na nią pozycje literaturowe, akty normatywne, wybrane orzecznictwo sądowe organów Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Francuskiej, Republiki Federalnej Niemiec, Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Unii Europejskiej oraz Rady Europy. Co się tyczy pozycji literaturowych, są to pozycje w językach: polskim, niemieckim oraz angielskim. Jest ich blisko siedemset, co należy uznać za liczbę znaczącą, przy czym część z nich niewątpliwie pozostaje w ścisłym związku z przedmiotem pracy, podczas gdy inne mają raczej posiłkowy wobec tego przedmiotu charakter. Wynika to z relatywnie szerokiego *spectrum* zagadnień objętych tematem monografii.

³⁴ L. Heidbrink, *Verantwortung in Zeiten der Ratlosigkeit. Zur Rolle des Verantwortungsprinzips in Prozessen der gesellschaftlichen Beratung*, w: *Demokratie – Kultur – Moderne*, Hrsg. von L. Kleves, H. Zapf, München 2011, s. 223.

W wykazie „aktów prawnych i orzeczeń” autorka wielokrotnie nieprecyzyjnie używa pojęcia „akty prawne”, obejmując nim wyłącznie akty normatywne, podczas gdy pod pojęciem aktów prawnych należy rozumieć zarówno akty normatywne, jak i akty stosowania prawa. Akty prawodawcze oraz orzecznictwo organów Rzeczypospolitej Polskiej, wybranych państw obcych i organizacji integracji europejskiej (UE, RE) zostały wyselekcjonowane pod kątem tematyki pracy oraz w związku z podejmowanymi w niej zagadnieniami cząstkowymi. Podsumowując ten element oceny, należy stwierdzić, że autorka włożyła znaczny wysiłek w stworzenie odpowiedniej bazy źródłowej.

Lektura monografii autorstwa R. Kusiak-Winter skłania do stwierdzenia, że autorkę cechuje „lekkie pióro” i łatwość w ujmowaniu sedna omawianych zagadnień. Stwarza to czasami zagrożenie popadnięcia w powierzchowność wywodu i rozważań, ale autorce zasadniczo zagrożenia tego udało się uniknąć. Książka zawiera zarówno merytorycznie słabsze, w tym opisowe, jak i merytorycznie mocniejsze fragmenty. Niemniej w finalnym efekcie czytelnik otrzymuje do rąk interesującą, oryginalną w strukturze i treści pracę.

Andrzej Bisztyga