

Jarosław Dobkowski, Janusz Orłowski

"Granice uznania administracyjnego", Adam Habuda, Opole 2004 : [recenzja]

Studia Prawnoustrojowe nr 4, 111-120

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

III. Recenzje i sprawozdania

Adam Habuda, *Granice uznania administracyjnego*,
Opole 2004, ss. 230.

W ramach Oficyny Wydawniczej Politechniki Opolskiej w serii „Studia i Monografie” w zeszycie nr 158 z 2004 r. ukazało się opracowanie Adama Habudy pod tytułem *Granice uznania administracyjnego*.

Prezentowana praca stanowi zmodyfikowaną i uaktualnioną wersję rozprawy doktorskiej – noszącej taką samą intyulację, co omawiane opracowanie – napisanej w Instytucie Nauk Administracyjnych Uniwersytetu Wrocławskiego pod kierunkiem naukowym prof. dr. hab. Adama Błasia i obronionej przed Radą Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii tego Uniwersytetu 10 czerwca 2003 r. Dysertację promocyjną oceniali, biorący udział w przewodzie doktorskim w charakterze recenzentów, znani polscy prawnicy administratywiści – profesorowie Jacek Lang i Konrad Nowacki.

Recenzowana praca powinna z wielu przyczyn zająć poczesne miejsce w polskim piśmiennictwie z zakresu prawa publicznego. W tym względzie należy podkreślić, że jest to nowatorskie opracowanie odnoszące się szeroko do problematyki wyznaczania oraz roli granic uznania administracyjnego, doskonale wpisujące się w dorobek twórczy i dydaktyczny wrocławskiej szkoły prawa administracyjnego i nauki administracji. Zauważyć także trzeba, że autor podjął się doktrynalnej i dogmatycznej analizy zagadnienia niezmiernie trudnego. Wkład współczesnej polskiej nauki prawa do stanu badań nie jest bowiem wybitnie znaczący, a prezentowane w literaturze przedmiotu stanowiska i poglądy pozostają w dużej mierze pod wpływem koncepcji doktryny i rozwiązań prawnych innych państw. Niemniej jednak uznanie administracyjne czy szeroko rozumiana dyskrejonalność administracji publicznej stanowią przedmiot stałego zainteresowania polskiego prawoznawstwa. W ostatnich latach zauważalna jest nawet tendencja do traktowania tych tematów jako istotnych problemów badawczych i edukacyjnych. Znajduje to wyraz w poruszaniu tych kwestii zarówno w opracowaniach ogólnych różnego typu¹, jak i dysertacjach poświęconych

¹ Z bogatej literatury zob. np.: Z. Duniewska, *Uznanie administracyjne – władza dyskrejonalna*, [w:] *Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, pod red. M. Stahl, Warszawa 2001, s. 67 i n.; B. Wojciechowski, *Dyskrejonalność sędziowska. Studium teoretycznoprawne*, Toruń 2004, s. 88 i n.; I. Bogucka, *Państwo prawne a problem*

zagadnieniom szczegółowym, w których tematyka ta występuje z różnym jakościowo i ilościowo nasileniem².

Należy także nadmienić, że ambicją autora – jak się wydaje – nie było monograficzne i kompleksowe przedstawienie całości problematyki granic uznania administracyjnego, lecz prawniczy opis podstawowych zagadnień teoretycznych i wybranych dylematów empirycznych. Dokonana selekcja materiału badawczego oraz wybór problemów naukowych sprawiają, że pod kątem zaklasyfikowania pracy najwłaściwsze jest przyjęcie tezy, że jest to właściwie rozprawa w sensie metodycznym. W tym względzie A. Habuda ograniczył więc do niezbędnego minimum wątki historyczno-prawne. Z rzadka też wywody opierał na założeniach i narzędziach badawczych innych dyscyplin. W pracy dominuje podejście opisowo-problemowe, uzupełniane o syntezy oraz niezbędne konkordancje zapatrywań wybranych przedstawicieli doktryny polskiej i piśmiennictwa niektórych innych krajów.

Rozprawa została podzielona na sześć rozdziałów, zawiera także bibliografię przywołanych pozycji literatury odnoszących się do tematu pracy oraz wykaz użytych skrótów. Pożytecznym uzupełnieniem książki jest też streszczenie, w tym także w przekładzie angielskim. Sedno pracy mają stanowić rozdziały III–V, w nich bowiem autor skupił się na odnajdywaniu i wskazywaniu granic uznania administracyjnego.

Na przyjęcie powyższej struktury rzutowały z pewnością przyjęte standardy metodologiczne. Nie zmienia to jednak faktu, że od tej strony prezentowane opracowanie charakteryzuje się dużą przejrzystością i proporcjonalnością poszczególnych jednostek redakcyjnych. Także układ problemowy godzi się uznać za trafny. Do niewątpliwych zalet zaliczyć należy również zwięzłość opracowania, już choćby ze względu na złożoność tematu.

We Wprowadzeniu (s. 7) autor podkreśla tezę, zgodnie z którą „...poszukiwanie i odnajdywanie szranków, determinantów, celów czy kryteriów wykonywania władzy uznaniowej wymiennie przyczyni się do umocnienia pozycji prawnej jednostki wobec działań organów administracji publicznej”. W tym względzie zakłada, że granic uznania będzie poszukiwał w aktach prawa powszechnie obowiązującego, przyjmując porządek źródeł prawa wyznaczony Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej. Ponadto odnotować należy, że na s. 8 akcentuje twierdzenie, że granice uznania administracyjnego

uznania administracyjnego, „Państwo i Prawo” 1992, z. 10, s. 32 i n.; J. Filipek, *W sprawie uznania administracyjnego*, „Acta Universitatis Wratislaviensis” – Przegląd Prawa i Administracji, t. XXXVIII, Wrocław 1997, s. 45 i n.; A. Błaś, J. Jendrośka, *Granice dyskrecjonalnych uprawnień administracji publicznej*, [w:] *Administracja publiczna u progu XXI wieku. Prace dedykowane prof. zw. hab. Janowi Szreniawskiemu z okazji Jubileuszu 45-lecia pracy naukowej*, pod red. Z. Niewiadomskiego, J. Buczkowskiego, J. Łukasiewicza, J. Połusznego i J. Stelmasiaka, Przemyśl 2000, s. 80 i n.

² Por. S. Presnarowicz, *Ulgi i zwolnienia uznaniowe w ordynacji podatkowej*, Warszawa 2002; J. Orłowski, *Uznanie administracyjne w prawie podatkowym*, Gdańsk 2005.

sugerują „...powstrzymanie, rygoryzowanie i precyzowanie uznaniowych kompetencji organu tam, gdzie ustawodawca uznał za niemożliwe czy niecelowe całkowite ich wykluczenie. To administracja publiczna ma być »sługą« państwa i obywatela, a nie na odwrót”.

Treścią rozdziału pierwszego jest przedstawienie pojęcia uznania administracyjnego i omówienie jego genezy. Na szczególną uwagę zasługuje również szeroka prezentacja stanowisk na ten temat w starszej i obecnej doktrynie polskiej, a w dalszej części także w judykaturze. Przedstawienie dorobku nauki obcej wydaje się jednak przy tym niezbyt szerokie. Zauważyć trzeba, że względnie dużą uwagę poświęcono stanowiskom dość dawnym przy jednoczesnej skąpej syntezie współczesnych poglądów doktryny, głównie francuskiej i anglosaskiej. Na wartość tego rozdziału wpływać powinien także fakt, że bogactwo oraz gruntowność literatury niemieckiej poświęconej uznaniu administracyjnemu nie zasługuje z pewnością tylko na stosunkowo ubogie, sygnalizacyjne zobrazowanie³. Są to bowiem koncepcje godne odnotowania i choćby częściowego rozwinięcia i recepcji. Warto także podkreślić, że rozważania nad genezą instytucji uznania administracyjnego autor zakończył akceptowanym we współczesnej literaturze spostrzeżeniem, iż dzisiejszy kształt zdaje się ono zawdzięczać wypieraniu naturalistycznych koncepcji przez rozwijające się koncepcje pozytywistyczne, powiązane z ideą państwa prawa.

Wobec różnorodności stanowisk doktryny autor przyjmuje ujęcie uznania administracyjnego za M. Mincer, jako swobody działania organu administracji w wypadku braku determinacji konsekwencji prawnych stosowanego przepisu prawa w sposób jednoznaczny, przy pozostawieniu w sposób wyraźny dokonania takiego wyboru organowi administracyjnemu, co ma miejsce w ostatniej fazie stosowania prawa (s. 30, 36, 38, 56, 188, 209).

Drugi rozdział pracy został poświęcony prawnym i paraprawnym podstawom uznania administracyjnego. Przedmiotem rozważań są „konstrukcje prawne uznania administracyjnego”, czyli „przyjęte przez ustawodawcę rozwiązania pozwalające korzystać organom z władzy uznaniowej” (s. 55). A. Habuda przedstawia aspekt werbalnej artykulacji formy upoważnienia do uznania oraz zagadnienie jego zakresu z perspektywy semantyczno-prawnej (logiczno-językowej). Przykłady sformułowań przepisów (nie tylko z ustawodawstwa administracyjnego, ale też np. podatkowego) stanowią kanwę rozważań nad dopuszczalnością wykładni upoważnienia do skorzystania z uznania, nad jasnością sformułowań, relacją uznania do pojęć nieostrzych. Podjęta tu problematyka nie sprowadza się zresztą tylko do

³ W pracy pominięto wobec tego np. problematykę *Beurteilungsspielraum* (H. Reuss, O. Bachof) czy współczesną koncepcję upoważnienia administracji do twórczego wypełniania ustaw, tzw. *Wesentlichkeitstheorie* (por. M. Bullinger, *Das Ermessen der öffentlichen Verwaltung*, „Juristenzeitung” 1984, nr 22, s. 1005 i n.).

kwestii leksykalnych, a jej związek z celem opracowania jest silny. Analiza przepisów prawnych jest oparta na wskazanych już w literaturze spostrzeżeniach, za pomocą jakich sformułowań wprowadzane jest upoważnienie do uznania (por. s. 56). Autor stara się na podstawie tekstów aktów prawnych wskazać formułę i treść upoważnienia organu do działania. Zabrakło tu jednak jasno sformułowanych wniosków *de lege lata* i rekomendacji *de lege ferenda*. Za trochę niepełne można też uznać rozważania nad istotą pojęć nieostrych (niedookreślonych) i ich relacją do uznania, choć prawidłowe są tezy, zgodnie z którymi we współczesnej literaturze prawa administracyjnego pojęcia niedookreślone są stanowczo oddzielane od konstrukcji uznania administracyjnego (s. 60); niektóre pojęcia niedookreślone mogą znacznie ograniczać zakres uznania, choć mogą też wystąpić sytuacje, gdzie uznanie administracyjne nie jest ograniczane przez wykładnię pojęcia nieostrych, ale wydatnie jest zawężane przez cel i zamiar ustawodawcy (s. 62). Odważnie z kolei autor rozprawia się z zagadnieniem uznania rozumianego jako działania administracji nie uregulowanego wyczerpująco normami prawa. Stwierdza, że decyzje administracyjne wydawane w oparciu o konstrukcję uznania administracyjnego nie są jedyną postacią działań administracji nie uregulowanych wyczerpująco normami prawa: „Korzystanie z uznania należy więc traktować jako wyrażony w normie prawnej i konieczny dla realizacji tego prawa obowiązek organu, a nie jako jego uprawnienie, z którego organ może, ale nie musi skorzystać” (s. 83). Stanowisko takie wydaje się oczywiste z punktu dogmatycznego, ale w praktyce administracja bardzo często opacznie interpretuje przyznane jej upoważnienia do działania. Przy tym nieraz „ustawodawca nie określa ściśle sposobu zachowania organu, często nawet nie precyzuje wyraźnych kryteriów, jakie zachowanie to powinno spełniać. Również normy określające stan faktyczny są niejednokrotnie tak ogólnikowe, że pozostawiają wiele miejsca dla interpretacji, oceny i wartościowania” (s. 89).

Na ss. 94–95 autor stwierdza, że podstawy dla uznaniowych działań administracji publicznej mogą wynikać wyłącznie z powszechnie obowiązującego prawa. Istnieją poza tym determinanty działania, czyli pewne fakty, zjawiska mogące oddziaływać na uznanie administracyjne i można je odnaleźć w obowiązującym prawie jako pojęcia prawne i inne. Uzasadnieniem do ich wyróżnienia (za wzorem J. Borkowskiego) jest wzmoczenie ochrony praw jednostki. Wyróżnienie jako takich determinant uznania: zasad polityki administracyjnej, praw ekonomicznych, zasad prakseologicznych, zasad etycznych (etyki zawodowej) interesująco poszerza pole obserwacji podjętego problemu. Autor zaznacza, że mieszczące się we wskazanych grupach reguły mają charakter paraprawny, ale to nie oznacza „nieprawny”, czyli sprzeczny z prawem. Wszystkie determinanty uznania administracyjnego muszą wynikać wyłącznie z prawa, które może odsyłać do norm spoza jego systemu. Autor przychyła się tu do stanowiska T. Bigi, iż

jeśli sprawy nie można rozstrzygnąć wyłącznie za pomocą kryteriów opisanych i scharakteryzowanych w obowiązującym prawie, to można korzystać z kryteriów paraprawnych, zawsze jednak na mocy wyinterpretowanego upoważnienia ustawodawcy (s. 108). Obok wskazania determinant paraprawnych autor nie podjął jednak kwestii ich roli i wykorzystania w praktyce stanowienia i stosowania prawa. Pozostają więc otwarte pytania: kto, w jakim trybie i z wyciągnięciem jakich konsekwencji wykorzystuje owe determinanty w ewentualnym procesie kontroli realizacji upoważnienia organu administrującego (czy osoby działającej z jego upoważnienia) do uznania administracyjnego?

Trzeci rozdział pracy obejmuje klasyfikację i charakterystykę granic uznania administracyjnego zawartych w Konstytucji. Granice uznania wynikają z norm, zasad oraz wartości Konstytucji. Rozważania w tym przedmiocie należy uznać za szczególnie wnikliwe. Podkreślić można uwagę autora, iż odczytanie wartości konstytucyjnych może być niełatwe, ale nie jest niemożliwe. Bywają one bowiem odnajdywane w procesie wykładni Konstytucji i prezentowane np. w orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego (s. 133). O ile omówienie istotnych dla uznania norm i zasad konstytucyjnych nie budzi zasadniczych wątpliwości, o tyle na szczególne uwzględnienie zasługuje próba wyróżnienia wartości konstytucyjnych (np. sprawiedliwość społeczna, środowisko i jego ochrona, wolność organizacji, wolność prasy, samorząd terytorialny, małżeństwo, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo, równość wobec prawa i inne – s. 133). Zdaniem autora „...określone wartości konstytucyjne mają ogromne znaczenie dla interpretacji przepisów ustaw zwykłych, między innymi w tym sensie, że uwzględnianie tych wartości zmniejsza obszar dyskrejonalnych działań organów administracyjnych. A to może prowadzić do umocnienia i wyraźnego opisanie praw i wolności jednostki. Jest to przecież podstawowym celem działań organów państwa w demokratycznym państwie prawnym” (s. 138). A. Habuda łączy wyróżnione wartości konstytucyjne z określonymi sferami działań administracji, które nie mogą wiązać się z odrywaniem treści norm prawnych od aksjologicznych podstaw, na których jest budowany porządek prawny. Stanowisko takie zasługuje na aprobatę. Należałoby wszakże tu dodać postulat dotyczący praktyki administracyjnej, aby w indywidualnych sprawach, w których rozstrzygnięcie jest podejmowane w ramach uznania administracyjnego, odwołania do wartości konstytucyjnych posiadały swoje odniesienia w treści aktów administracyjnych, zwłaszcza w ich uzasadnieniach.

W następnej jednostce redakcyjnej A. Habuda omawia ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe i rozporządzenia. Opowiada się za stanowiskiem głoszącym, iż uznanie administracyjne nie jest konstrukcją całkowicie jednolitą i nie poddającą się różnym podziałom i klasyfikacjom (s. 142). Przyjmuje za A. Błasiem delimitację polegającą na wyróżnieniu trzech rodzajów uznania administracyjnego. W tym względzie pełne uzna-

nie administracyjne ma miejsce, gdy normy prawa materialnego udzielają organowi uprawnienia do ustalenia, czy i jakie są następstwa prawne udowodnionego stanu faktycznego w sprawie administracyjnej. Uznanie administracyjne ograniczone jest związane z uprawnieniem do dokonania wyboru konsekwencji prawnych normy prawa materialnego w granicach rozpiętości tzw. widełek, w warunkach związania przez normatywne dyrektywy wyboru konsekwencji. Uznanie ograniczone w stopniu mniejszym jest zaś uprawnieniem do dokonania przez organ administracyjny wyboru jednej z możliwych konsekwencji prawnych w warunkach braku norm prawnych formułujących dyrektywy wyboru konsekwencji, ale przy uwzględnieniu ogólnych dyrektyw stosowania prawa (por. s. 142). Tę typologię wykorzystuje autor trafnie i konsekwentnie w dalszych rozważaniach, oceniając m.in. stopień trudności w wyznaczaniu granic uznania w normach prawnych wprowadzających upoważnienia do tego uznania określonego rodzaju. Czy jednak – wobec współczesnego ujęcia uznania administracyjnego – zasadnie przyjął on, że uznanie administracyjne nie jest konstrukcją całkowicie jednolitą i nie poddającą się podziałom czy klasyfikacjom? W literaturze polskiej⁴ i obcej⁵ dokonywano bardzo wielu takich podziałów, przyjmując za przesłanki porządkowania różne obiektywne kryteria. Wydaje się, że rodzaje czy typy uznania w istocie wynikają z wyróżnienia zadań i funkcji administracji, a zasadnicze różnice upoważnień tkwią w treści, jakiej ma dotyczyć jej aktywność. Zasadnicza systematyzacja wewnętrznej struktury kompleksu norm prawnych opisującej pojęcie-narzędzie pozwalałaby odnosić ustalenia do uznania administracyjnego, traktowanego jako instytucja prawna, a w warstwie doktrynalnej jako konwencjonalny *terminus technicus*. Także we współczesnej polskiej literaturze przeważa ujęcie uznania administracyjnego jako kategorii prawnej w miarę jednorodnej – jako sfery wyboru zachowania organu administracyjnego związanego z aktem woli, wyrażającej się w kształtowaniu skutków prawnych zastosowania normy prawnej w indywidualnym przypadku.

Autor stawia tezę, że sposobem ograniczania uznania jest m.in. wskazywanie przesłanek, od zajścia których organ administracyjny może uzależnić swoje postępowanie (s. 151). Jego zdaniem przesłanki te stanowią nierzadko granice uznania administracyjnego, a ich wypełnienie, mimo użycia przez prawodawcę zwrotu „może”, będzie oznaczać nakaz, a nie

⁴ Por. np. J. Starościak, *Swobodne uznanie władz administracyjnych*, Warszawa 1948, s. 71, a także J.S. Langrod, *Zagadnienia wybrane z praktyki administracyjnej*, Kraków – Warszawa 1938, s. 103; M. Król, *Pojęcie luzu normatywnego stosowania prawa*, PiP 1979, z. 6, s. 62.

⁵ Por. np. P. Franceschetti, *Corso di diritto amministrativo*, Piacenza 2002, s. 193 i n.; K. Maaßen, *Arten des steuerlichen Ermessens und Rechtsschutz gegen Ermessensentscheidungen*, *Steuerberater-Jahrbuch 1953–1954*, s. 133 i n.; H. Hoffmann, J. Gerke, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Köln 1998, s. 143.

jedynie możliwość danego zachowania. Pogląd taki nie może być jednak uznany za w pełni zasadny i do końca trafny. Wystąpienie przesłanek wydania rozstrzygnięcia uznaniowego nie może kategorycznie oznaczać żadnego warunku wstępnego, od którego organ administracyjny uzależnia swe działanie, ani też nie nakłada bezwzględnej powinności wydaniażądanego orzeczenia. Inną kwestią, wymagającą chyba dalszych badań, pozostaje ewentualność przyjmowania w procesie wykładni kryteriów wartościujących oraz możliwość i zakres funkcjonalnej interpretacji przepisów, kreujących uznanie administracyjne przez pryzmat *ratio* szerszej konstrukcji prawnej (struktury normatywnej, instytucji prawnej), w której istotna jest właśnie wpisana kompetencja uznaniowa. Stąd też może teorie o zewnętrznych czy wewnętrznych granicach uznania kwestię tę wyjaśniały bliżej. Zgodzić się zaś należy z poglądem autora (s. 159), że istnieją granice uznania administracyjnego w normach, które z pozoru nie zawierają żadnego obowiązku i że trzeba nierzadko te granice wyprowadzać na podstawie całościowego ujmowania tekstu aktu prawnego.

Autor przedstawia własne stanowisko w sprawie kryteriów (reguł) ograniczających uznanie (s. 155–157). Jest to próba wyznaczenia nakazów działania tak, by wykorzystanie uznania mieściło się w nieprzekraczalnych okresach. Jednakże wskazane zasady nie zostały sklasyfikowane dość konsekwentnie, bo różnią się zwłaszcza głębokością analizy i ujęcia. Cenne i trafne są tu jednak uwagi w sprawie kryteriów wyznaczania granic uznania w rozporządzeniach (s. 163).

W piątym rozdziale pracy A. Habuda analizuje akty prawa miejscowego jako akty normatywne zawierające granice uznania administracyjnego. Definiuje kryteria ograniczające uznanie administracyjne czy też pomocne w wyznaczaniu granic tego uznania jako sformułowania, określenia, różnego rodzaju konstrukcje języka prawnego, które zawężają swobodę decyzyjną, jaką dysponuje organ wydając decyzje administracyjne oparte na uznaniu, posiadające cechę normatywności, czyli że można z nich wyprowadzić nakazy bądź zakazy określonego zachowania się (s. 167). Wśród takich kryteriów wyrażonych w aktach prawa miejscowego interesująco przedstawia się kwestia wskazywania zaleceń organu stanowiącego. Trafnie autor dostrzega ważny w praktyce problem: czy zalecenia (quasi-wypowiedzi deklaratywne, swoiste *soft-law*) w aktach prawa miejscowego bezwzględnie wiążą organ stosujący prawo czy może też są opinią, sugestią w określonej kwestii. Stwierdza jednak: „... jeśli w jednym miejscu prawodawca miejscowy nakazuje, ustala, wyznacza, a w innym jedynie zaleca, to przemawia to za rozróżnieniem mocy wiążącej tego rodzaju sformułowań. Stąd można wnosić, że stopień ograniczania uznania administracyjnego jest w przypadku zalecenia mniejszy, co wcale jednak nie odbiera mu charakteru szranki dla uznania” (s. 176). Podane w pracy przykłady zaczerpnięte z praktyki nie wydają się jednak do końca potwierdzać tak sformułowanej tezy. Organy

stanowiące jednostek samorządu terytorialnego nie mają bowiem uprawnień do swobodnego zakreszania ram (granic) działania organów wykonawczych ponad takie, jakie wynikają z upoważnienia ustawowego, niezależnie od jego charakteru. W tej sferze samorząd nie może być uznawany za wolny do granic prawa. Problem ten był już zresztą przedmiotem rozważań w orzecznictwie Naczelnego Sądu Administracyjnego. Niemniej jednak z perspektywy niektórych państw europejskich, akceptujących potrzebę autonomii komunalnej i podziału suwerenności, osąd taki może być uznany za adekwatny.

Rozdział VI poświęcono problematyce kontroli granic uznania administracyjnego. Autor zajmuje się tu zagadnieniem wyznaczania mierników oceny działania administracji. Oceniając kontrolę wewnętrzną decyzji uznaniowych, zauważa, iż „... organ drugiej instancji może odmiennie niż organ niższy oceniać słuszność, racjonalność, celowość, może inaczej interpretować stan faktyczny, w innym stosunku może szukać proporcji i równowagi pomiędzy interesem publicznym a prywatnym” (s. 190). Jest to pogląd w pełni trafny. Często też zagadnienie to nie jest dostatecznie zauważane w praktyce. Oparcie w empirii ma także stwierdzenie, iż podział kontroli sądownoadministracyjnej rozstrzygnięć uznaniowych na kasacyjną i reformacyjną jest chwiejny. A. Habuda podkreśla, że należy dążyć do sytuacji, gdy obszar sądowej kontroli administracji obejmie „...merytoryczną istotę uznania administracyjnego, a przynajmniej pole tego uznania bardzo wydatnie zawęży” (s. 204). Tak skrajny pogląd wydaje się jednak nie w pełni uzasadniony w świetle konstytucyjnej zasady podziału władzy czy nawet zasady legalizmu (art. 2 i Konstytucji). Merytoryczne kryterium kontroli musiałoby w istocie prowadzić do zastępowania stanowiska organu administrującego poglądem sądu. Intencja autora jest jednak jasna. U jej podstaw leży bowiem przede wszystkim wzgląd na respektowanie zasad, norm i wartości konstytucyjnych, zasad postępowania administracyjnego oraz podstawowych kanonów przyjętych i akceptowanych w orzecznictwie trybunałów europejskich. Nie może to jednak wystarczająco upoważniać do włączania w procesy administrowania sądów. Wobec tego za otwartą należy uznać kwestię rozróżniania między kontrolą legalności i celowości działania administracji. Nie wpływa jednak na zasadność tej tezy także w pewnej mierze kontrowersyjne ujęcie pozycji ustrojowej sądów administracyjnych w Konstytucji. Ich funkcje zostały bowiem określone w normach konstytucyjnych „Środki ochrony praw i wolności” oraz „Sądy i Trybunały”. Nie można zatem mimo wszystko w sądową ochronę prawa podmiotowego wpiływać uprawnień reformacyjnych sądów administracyjnych względem ostatecznej jurysdykcji administracyjnej.

W Zakończeniu pracy autor zwięźle podsumowuje przedstawione rozważania, formułując wiele istotnych konstatacji finalnych.

Podsumowując niniejszą notę, należy stwierdzić, że opracowanie A. Habudy w istotnej mierze wzbogaca polską doktrynę prawa publicznego przez szeroką analizę ważnych aspektów uznania administracyjnego. Dotychczas brakowało bowiem wszechstronnego opracowania, poświęconego kwestii jego granic. Zaprezentowane poglądy autora poparte zostały w wielu miejscach umiejętnymi przywołaniami i odesłaniami do polskiej literatury i orzecznictwa. Przewodni motyw rozważań stanowi ochrona uprawnień jednostki przed swobodą organów administracji, płynącą z upoważnienia do uznania administracyjnego. Wydaje się jednak, iż autor tę kwestię wyeksponował w stopniu przekraczającym obiektywne potrzeby badawcze i praktyczne. Może to bowiem prowadzić do konstatacji, że uznanie administracyjne już samo w sobie jest pewnym zagrożeniem dla prawnie chronionych lub zgodnych z prawem interesów jednostki. Tymczasem z perspektywy historii myśli administracyjnej można stwierdzić, że w piśmiennictwie wielokrotnie dostrzegano także i perspektywę funkcjonowania administracji – problemy, przed jakimi stają same organy administracji przy podejmowaniu działań mających podstawę w normach upoważniających do uznania. Dość powszechnie w literaturze przedmiotu formuluje się tezę, że realizacja upoważnień do uznania, umiejętnie i prawidłowe skorzystanie z przyznanej sfery swobody działania jest ważnym i trudnym zadaniem administracji publicznej.

Należy podkreślić, że A. Habuda konsekwentnie i z powodzeniem rozprawia się z problemem wyznaczania granic uznania i ich zakresem. Szczególnie cenne jest wyczerpujące wskazanie granic uznania wpływających z norm, zasad i wartości konstytucyjnych, ustaw, rozporządzeń i aktów prawa miejscowego.

Po lekturze komentowanej książki można także dojść do dalszych wniosków natury ogólnej. Jako przyczynek można zgłosić postulat podjęcia odrębnych badań, dotyczących określenia *de lege ferenda* granic uznania administracyjnego w procesach kontroli przestrzegania prawa, a także możliwości recepcji tej konstrukcji pojęciowej oraz określenia właściwości przedmiotu poznania w odniesieniu do analizy aktywności administracji publicznej *per legem*.

Na ocenę pracy może rzutować niezbyt szerokie odniesienie do stanowisk literatury obcej, gdzie problematyce granic uznania i błędów w korzystaniu z uznania poświęcono dużo uwagi. Brak poważniejszych analiz komparatystycznych częściowo może bowiem zubażać całościowy ogląd opracowania. Stan badań w literaturze zachodnioeuropejskiej w tym przedmiocie, a zwłaszcza dorobek współczesny jest zaawansowany. Z drugiej strony jednak selekcja materiału badawczego ma zawsze siłą rzeczy charakter subiektywny, determinowany chociażby ramami technicznej strony pracy.

Za redakcyjne ułomności opracowania, wprowadzicie o marginalnym znaczeniu, należy uznać brak należytej konsekwencji w przywoływaniu oznaczenia

publikatora aktu prawnego, zwłaszcza Dziennika Ustaw – bądź to tylko z datą wydania, bądź prawidłowo – z numerem i pozycją danego aktu prawnego. Autor nie uniknął pewnych usterek, ale to nie one powinny wpływać na końcową ocenę opracowania. Można bowiem powiedzieć, że praca dotyczy interesującego zagadnienia naukowego i nie jest li tylko jego współczesnym twórczym odświeżeniem czy kompilacją znanych poglądów znawców przedmiotu w powiązaniu z założeniami doktrynalnymi i systemowymi. Jest przy tym dość jasno napisana, co stanowi jej wyraźny atut. Ponadto oświetlenie problemu z punktu widzenia subiektywistycznej wizji porządku prawnego przedstawia określoną wartość poznawczą; zarówno teoretyczną, jak i mogącą kształtować jego empiryczne oblicze w przyszłości.

Jarosław Dobkowski
Janusz Orłowski