

dr Karol Dąbrowski**Public Administration & Local Government Research Network**

**Piotr Szreniawski, *Obowiązek w prawie administracyjnym*,
wydanie pierwsze, WSPA, Lublin 2014, ss. 211**

Piotr Szreniawski to znany autor licznych publikacji z zakresu nauk administracyjnych i prawa administracyjnego. W swoim dorobku posiada prace odnoszące się do polityki administracyjnej, socjologii, filozofii administracji, a nawet aspektów emocjonalnych, kulturowych i wychowawczych administracji publicznej. W 2014 roku wydał książkę pt. *Obowiązek w prawie administracyjnym*, która uzupełnia cykl jego dotychczasowych prac, a także wzbudziła uwagę recenzenta ze względu na kompleksowe ujęcie tematu.

Recenzowana monografia została podzielona na sześć rozdziałów, uzupełnionych o wstęp, zakończenie i bibliografię. Struktura pracy jest przemyślana i układa się w logiczną całość. W pierwszym rozdziale Autor odniósł się do pojęcia obowiązku i na tym tle obowiązku w prawie administracyjnym. W rozdziale drugim omówił źródła obowiązku, tj. akty normatywne, akty administracyjne i pozostałe źródła. Kolejno zastanawiał się nad bytem prawnym obowiązku: powstaniem, wymagalnością i wygaśnięciem. Czwarty rozdział poświęcił adresatom obowiązków: państwu, jednostce i innym podmiotom. W przedostatnim rozdziale opisał przedmiot obowiązku, czyli przede wszystkim działanie i zaniechanie. Ostatni zaś rozdział dotyczy kontroli wypełniania obowiązków, szczególnie w dwóch sytuacjach: gdy proces kontrolny skierowany jest wobec administracji publicznej (prowadzony przez nią samą i podmioty zewnętrzne, na przykład Rzecznika Praw Obywatelskich) lub wobec podmiotów stojących poza jej strukturami, np. przedsiębiorców.

Recenzent główną uwagę zwrócił na wątki ogólne przebijające się z treści pracy oraz elementy składowe prezentowanych przez Autora definicji opisowych. Już w pierwszym zdaniu P. Szreniawski zdefiniował obowiązek, jako „konieczność wynikającą z normy” (s. 6). Postrzeganie pojęcia obowiązku omówił, odwołując się między innymi do Immanuela Kanta, Johna Austina, Hansa Kelsena, Herberta Harta, Josepha Raza. Nawiązując do filozofa z Królewca, pisał o państwie – instytucji przeciwdziałającej „chęci oszukiwania wszystkich przez wszystkich, czy też chęci życia na koszt innych” (s. 9). Prawo zaś miało służyć internalizacji obowiązków, pełniąc funkcję pedagogiczną. Autor recenzowanej monografii mówił też o pozytywizmie prawniczym, iż doktryna ta „dopuszcza możliwość istnienia złego

prawa, którego normy nawet powinny być łamane, jednakże nie powoduje to nieuznawania danego prawa za nieobowiązujące, a w miarę możliwości powinno być sygnałem do zmiany tego prawa” (s. 14). Obowiązki wywodzone z przepisów prawa mogą zostać uchylone, jeśli usprawiedliwienie takiego działania byłoby „wystarczająco poważne i rzeczywiste” (s. 14). Z opozycją wobec pozytywizmu łączy się zjawisko obywatelskiego nieposłuszeństwa, ale – jak trafnie podkreślił P. Szreniawski – bywa ono wykorzystywane do zdobycia przywilejów lub w braku umiejętności (a może też chęci) uczestniczenia w procesie politycznym. Za Hartem stwierdził: „Wydaje się, że samo istnienie systemu prawa, niezależnie od charakteru jego przepisów, nie wystarcza w świetle jakiegokolwiek rozsądnej teorii moralnej do uzasadnienia, że ludzie mają moralny obowiązek postępować w taki sposób, jak tego wymaga prawo” (s. 15). Nieco skomplikowane twierdzenie, iż ograniczenie wolności pewnej grupy osób, skutek wprowadzenia pewnych reguł, celem uzyskania korzyści, których w inny sposób nie dałoby się otrzymać, wywołuje obowiązek respektowania tychże reguł przez inną grupę, która z ograniczenia wolności korzysta, można z powodzeniem odnieść do stosunków między pracownikami a pracobiorcami (unikając dwuznaczności słowa „pracodawca”). Sięgając do duńskiego filozofa prawa Alfa Rossa, Autor zauważył też, iż obowiązywanie prawa „opiera się na przewidywaniu przyszłych rzeczywistych zachowań ludzi” (s. 16).

Interesujące rozważania P. Szreniawskiego odnoszą się do prawa administracyjnego. Jego zdaniem „zaliczenie danego obowiązku do konkretnej gałęzi prawa powoduje ewentualne konsekwencje nie tylko teoretyczne, ale również praktyczne, np. w postaci właściwości sądu określonego rodzaju” (s. 18). W prawie administracyjnym są zaś wskazane obowiązki zarówno jednostek, jak i podmiotów administrujących. Przy tej okazji pojawiają się dwa podejścia do prawa administracyjnego. Autorowi jawi się ono „jako sprzeciw wobec wszechmocy absolutnego króla”, a zarazem najlepszy środek gwarantujący prawa jednostek i umożliwiający działanie aparatowi władzy wykonawczej państwa (s. 20 i 55). Niżej podpisany postrzega tę gałąź prawa przede wszystkim jako narzędzie, którym władca doby oświeconego absolutyzmu regulował życie swoich poddanych w sytuacji, gdy nie mógł już tego czynić w sposób dowolny. Prawo administracyjne nie ograniczało więc monarchy, ani jakiegokolwiek innej władzy, ale było instrumentem, za pomocą którego owa władza była sprawowana. Przepisy tworzone są przez biurokrację i dla biurokracji, aby urzędnicy wiedzieli, jak mają postępować. Jednocześnie biurokracja dostarcza przepisy rządzącym, aby ci wykorzystali je, rządząc państwem. Raz wprowadzone do obiegu prawo – i to może być interesujący aspekt sprawy – uprawomocnia rządy i uprawnia rządzących do rządzenia rządzonymi. Upraszczając, można zaryzykować twierdzenie, że władza absolutna pozostała,

tylko zmieniała się forma jej wyrazu. Owszem, zgodzić się trzeba z tezą, że dla prawidłowego wykorzystania prawa administracyjnego konieczny jest odpowiedni poziom moralny, cywilizacyjny społeczeństwa oraz sprzyjające warunki ekonomiczne (zob. s. 20). Być może jednak wyższy poziom cywilizacyjny obywateli i dobrobyt ekonomiczny powodują, iż społeczeństwo łatwiej przestrzega prawa, nawet jeśli uważa je za niedorzeczne. Bardziej rozwinięta cywilizacja to gęstsza sieć powiązań i zależności, a dobrobyt może wzmacniać strach przed utratą majątku w razie sprzeciwu. P. Szreniawski, owszem, zaznaczył, iż przepisy administracyjne mogą być używane w sposób nieprawidłowy, tj. niesłuszny, wbrew godności człowieka. Prawo administracyjne spełnia ponadto dwojaką rolę: wykonawczą wobec władzy, ale też ją ogranicza celem „obrony obywateli przed wszechmocą państwa” (s. 21).

Autor *Obowiązku w prawie administracyjnym* potraktował obywatela w nowoczesny sposób, jako klienta administracji, a obowiązek organu administracji publicznej za podstawowy element kompetencji tegoż organu (zob. s. 27). Jego podejście nie jest schematyczne. Akcentował, iż konkretyzacja obowiązków następuje również z oparciem o czynniki pozaprawne, a czasem „istnieje konieczność działania wbrew dosłownemu brzmieniu przepisów” (s. 31). Uprawnienia i obowiązki mogą być też rozłożone nierównomiernie ze względu na interes społeczny. Zaprezentował ponadto pragmatyczne podejście do prawa. Dostrzegał niedoskonałość norm tworzonych przez ustawodawcę i argumentował, że praktyka prawodawcza „powinna zadowolić się dążeniem do tworzenia jak najlepszych norm, umożliwiających korzystanie z nich dla dobra jednostki i dla dobra ogółu” (s. 42). Na gruncie zaś Konstytucji, funkcją obowiązków obywatelskich ma być – jego zdaniem – ochrona społecznie ważnych dóbr, np. bezpieczeństwa państwa.

Źródła obowiązku w prawie administracyjnym – jak już była wyżej mowa – Autor upatrywał w aktach normatywnych i aktach administracyjnych, które mogą tworzyć, jak i stwierdzać istnienie obowiązków” (s. 54). Poza tym wpływ na powstanie obowiązków mają niewładcze działania administracji, orzecznictwo, doktryna prawa, prawo zwyczajowe i zwyczaj, analogia w prawie, a nawet milczenie administracji. Adresatami obowiązków są państwo, jednostka oraz inne podmioty: zrzeszenia (w tym partie polityczne, związki wyznaniowe, związki zawodowe, organizacje pracodawców, samorządy nieterytoryalne), grupy jednostek (np. zgromadzenia), organizacje międzynarodowe, jak też ogólnie rozumiana społeczność międzynarodowa.

Zasługą P. Szreniawskiego jest więc wychwycenie, naukowe opisanie i dokonanie syntezy wielu różnych przypadków związanych z istnieniem obowiązków w normach prawa administracyjnego. Stanowi to o twórczym wkładzie Autora w rozwój doktryny tej gałęzi

prawa. Swoje tezy popierał, korzystając z ustawodawstwa. Przykładowo, obowiązek zaniechania w prawie administracyjnym omówił, przytaczając zakazy obecne w prawie ochrony środowiska, i to ze wskazaniem zakazów ukierunkowanych na jednostkowe obiekty przyrodnicze, jak pomniki przyrody; a ponadto zalecenia, czy ukazując określoną hierarchię działań, „od których należy się powstrzymać w przypadku istnienia możliwości zastosowania działań pożądanых” (s. 152). Dla śledzenia jego szczegółowych rozważań przydatna okazała się również metoda pisarska, jaką zastosował: najpierw przedstawiał krótkie wprowadzenie z definicjami, potem opis z przykładami, a na końcu zawierał własny komentarz. Celnie także odniósł koncepcję obowiązku w prawie do poglądów reprezentantów doktryn politycznych i prawnych.

Jeśli zaś chodzi o stronę formalną pracy, to bibliografia dzieli się na wykaz aktów prawnych i orzecznictwa oraz wykaz literatury. Na pochwałę zasługuje metodologiczne uporządkowanie aktów prawnych z zachowaniem układu chronologicznego wewnątrz sekcji: od ustaw zasadniczych, przez akty prawa międzynarodowego, ustawy, rozporządzenia aż do aktów prawa wewnętrznego. Wykaz orzeczeń również został ułożony w sposób hierarchiczno-chronologiczny, tj. od wyroków Trybunału Konstytucyjnego i Naczelnego Sądu Administracyjnego do wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu.

Co do wykazu literatury, to w pierwszej kolejności trzeba podkreślić obszerność zgromadzonych przez Autora pozycji. Jest on znany w środowisku naukowym ze swej erudycji i częstego sięgania do dzieł klasyków filozofii. Stąd, obok podręczników, artykułów z czasopism, monografii z różnych dyscyplin prawnych nie zabrakło odniesień, na przykład, do wzmiankowanego Immanuela Kanta czy Ludwiga Wittgensteina. Problematiczne jest jednak nietypowe cytowanie pozycji w przypisach i bibliografii, a szczególnie artykułów. W przypisach za każdym razem są podawane pełne dane publikacji, a ich tytuły nie zostały zaznaczone kursywą. Można by to wytłumaczyć uproszczeniem składu tekstu, ale brak ujęcia tytułów czasopism w cudzysłów jest już uciążliwy. Autor zmienił też sposób zapisywania danych bibliograficznych, które stosował niejednolicie; przykładowo „Prokuratura i Prawo, 12/2007”, a innym razem „Państwo i Prawo, nr 4/1965”. Przy artykule Marcina Matczaka o teorii precedensu zabrakło danych monografii wieloautorskiej, gdzie ów tekst został zamieszczony. Do tekstu wkradły się błędy literowe, typu: brak spacji, zdublowana interpunkcja itp. Mankamentem – w odczuciu piszącego te słowa – jest używanie czasu teraźniejszego do opisu poglądów nieżyjących przedstawicieli doktryny, co jest właściwsze dla stylu popularnonaukowego. Ogólnie rzecz biorąc styl tej książki jest trudniejszy, niż na przykład „Nauki o polityce administracji” z roku 2008, a szczególnie

„Socjologii administracji” napisanej wspólnie ze Sławomirem Pilipcem. Autor płynnie wplatał liczne cytaty, ale czasem czytelnik może zgubić granicę między cytataми a tekstem. Na koniec warto dodać, że książka została wydrukowana czcionką bezszeryfową z większymi odstępami między wyrazami, co przy mniejszej wielkości druku nieco ułatwia lekturę, chociaż początkowo trudno się do niej przyzwyczaić.

Podsumowując, monografia Piotra Szreniawskiego *Obowiązek w prawie administracyjnym* stanowi wartościową pozycję dla osób zainteresowanych teoretyczną stroną prawa administracyjnego.