RUCH PRAWNICZY, EKONOMICZNY I SOCJOLOGICZNY
ROK LXXIV – zeszyt 1 – 2012

II. PRZEGLĄD PIŚMIENNICTWA

Aleksander Stępkowski, *Zasada proporcjonalności w europejskiej kulturze prawnej. Sądowa kontrola władzy dyskrecjonalnej w nowoczesnej Europie*, Liber, Warszawa 2010, ss. 458.

Jeżeli miałabym podać bardzo syntetyczne uzasadnienie, dlaczego tę książkę, która była podstawą przewodu habilitacyjnego Autora, uważam za pozycję bardzo ważną i wartościową, to przede wszystkim powiedziałabym, że zrobiła na mnie wrażenie rozległością spojrzenia, erudycją Autora, a zwłaszcza tym, że Autor pisał ją – mówiąc nieco kolokwialnie – na szerokim oddechu, nie bojąc się odważnych hipotez, bez troski o to, do jakiej dziedziny nauk prawnych należy jego dzieło. Rezultat jest taki, że książkę czyta się z ogromnym zainteresowaniem, a z pewnością wzbudzi ona zainteresowanie zarówno administratywistów, jak i konstytucjonalistów, badaczy doktryn politycznych i prawnych, czy wreszcie specjalistów prawa europejskiego.

Jest to książka, w której bardzo wyraźnie postawiona jest główna teza, mianowicie taka, że zasada proporcjonalności (*principe de proportionnalité, Verhaltnismäßigkeitsprinzip*) jest elementem europejskiej kultury prawnej, który – według Autora – rozwinął się i został wprowadzony do systemów prawa w niektórych państwach Europy, następnie zastosowany został w systemie prawnym Wspólnot i Unii, a wreszcie w systemach nowo przyjętych do Unii byłych państw tak zwanego realnego socjalizmu. W ten sposób zasada proporcjonalności stała się elementem immanentnym i konstytutywnym europejskiej kultury prawnej. Zasadę tę odnosi Autor do wszelkiej władzy dyskrecjonalnej, co pozwala mu objąć badaniem zarówno władzę administracyjną (wykonawczą), jak i władzę prawodawczą. W wywodach pominął Autor władzę sądowniczą, co jednak wydaje mi się zrozumiałe. O ile bowiem kultura prawna Europy od dawna opierała się na zasadzie, że sędziowie mają działać w granicach prawa, o tyle w odniesieniu do organów stanowiących prawo jest to nowy element tej kultury. Oczywiście, jest to problem czasów nowożytnych, gdyż w średniowieczu było oczywiste, że każda władza podlega prawu Bożemu. A. Stępkowski wskazuje na narastający od XIX w. proces ograniczania władzy dyskrecjonalnej – najpierw administracji, przede wszystkim poprzez sądową kontrolę działań administracji, a aktualnie legislatywy, w postaci sądownictwa konstytucyjnego w prawie poszczególnych państw. Pokazuje też, jak zasada proporcjonalności zakorzeniła się na poziomie europejskim, zarówno jako zasada wewnętrznego prawa Unii, jak i możliwość kontroli pod jej kątem ustawodawstwa państw członkowskich. Pole badań jest rozległe, dotąd opracowywano z reguły węższe zakresy tego zagadnienia. Praca ma więc ambicję szerszego ujęcia problemu i dokonania pewnej syntezy. W zakończeniu Autor wskazuje na możliwość i zarazem konieczność kontroli władzy politycznej.

Stawiana teza znajduje swoje odzwierciedlenie w precyzyjnie przemyślanej konstrukcji dzieła, która bardzo starannie łączy elementy chronologii wraz z kolejnością stawianych tez, a przez powtarzanie pewnych schematów robi wrażenie starannie opracowanej partytury. Uważam tę konstrukcję i sposób uporządkowania materiału za wzorcową. Zbyt skomplikowany jest jedynie wykaz źródeł i literatury, podzielony zarówno chronologicznie, jak i tematycznie, zupełnie – moim zdaniem – niepotrzebnie. I chyba niepotrzebnie wprowadza Autor wyróżnienie literatury „przednowoczesnej". Pojęcia modernizmu, postmodernizmu, przed- i ponowoczesności są jeszcze tak mało precyzyjne i niejasne, co widać w nielicznych publikacjach odnoszących postmodernizm do idei politycznych[1]. Mam też drobną uwagę co do terminologii: czy naprawdę rozróżnienie kontroli konstytucyjnej na aprioryczną (wstępną) i podejmowaną *a posteriori* (następczą) nie wystarcza i ta ostatnia musi być nazywana represyjną (s. 106)? Warszawski profesor nazywał się Mieczysław Maneli, a nie Manelli

[1] Zob. przykładowo I. Barwicka-Tylek, *Portrety wolności. Studium z historii idei i postmodernizmu „stosowanego"*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2009.

(s. 434), a przywoływany na stronie 34 (przypis 41) autor nazywa się Ernst-Wolfgang Böckenförde, a nie Böckenföde. Można to jednak uznać za drobiazgi, odnotowuję je z obowiązku.

Książka składa się z wyraźnie zarysowanych i podzielonych części, ważnym jej elementem konstrukcyjnym jest też numeracja poszczególnych akapitów, do których czasami Autor odsyła czytelnika, co sprawia, iż nie jest zmuszony do powtarzania wywodów. Struktura książki jest ściśle powiązana z elementami dowodzenia tezy Autora, wyrażonej wyżej.

Część pierwsza poświęcona jest genezie zasady. Aleksander Stępkowski wiąże ją z rozwojem administracji i dążeniem do oparcia jej na prawie. Dowodem w tej materii jest szczegółowa analiza ustawodawstw i sądownictwa administracyjnego trzech państw: Francji, Niemiec i Austrii, a także kształtowania się zasady *rule of law* w Anglii. Najogólniej rzecz biorąc, zasada ta miała być metodą ograniczenia możliwości działania administracji na podstawie tak zwanego swobodnego uznania.

Część druga poświęcona jest zastosowaniu zasady proporcjonalności do kontroli prawodawcy. Autor prezentuje tezę, że przyjęcie i rozszerzanie się zasady wyniknęło z tej przyczyny, iż gdy administracja została już podporządkowana prawu, powstał problem demokratycznie tworzonego prawa, a tym samym problem „swobodnego uznania" przesunął się na swobodę legislatywy. W kolejnym rozdziale Autor pokazuje, jak samo pojęcie i treść zasady proporcjonalności rozszerzało się, znajdując zastosowanie w procesie rozwoju kontroli konstytucyjności ustaw. Porządek chronologiczny Autor dostrzega przede wszystkim w rozwoju niemieckiej kontroli, wskazuje też na specyfikę kontroli ustawodawcy na gruncie prawa francuskiego i austriackiego, przy czym analizuje tutaj zarówno debaty teoretyczne, jak i późniejsze wprowadzenie ich rezultatów do konstytucji w kilku krajach europejskich – we Francji, w Wielkiej Brytanii i Niemczech.

W części drugiej osobny rozdział Autor poświęcił kształtowaniu się tej zasady w obszarze funkcjonowania Unii Europejskiej, podkreślając jej wpływ na orzecznictwo ETS i ETPC. Zdaniem Autora, wobec faktu ograniczenia swobodnego uznania prawodawcy narodowego będzie to nabierało szczególnego znaczenia. Zapewne termin oddania książki do druku nie pozwolił Autorowi na szersze omówienie Karty praw podstawowych (wzmianka na s. 257), a przede wszystkim Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii oraz protokołu dodatkowego dołączonego do tego traktatu w kwestii stosowania zasady pomocniczości i proporcjonalności. Otóż zasada proporcjonalności wyrażona w traktacie lizbońskim (art. 3b pkt 4) wyraźnie stanowi, że „[z]godnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania Unii nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Unii", zaś w preambule mówi się o dziedzictwie Europy, „z którego wynikają powszechne wartości, stanowiące nienaruszalne i niezbywalne prawa człowieka, jak również wolność, demokracja, równość oraz państwo prawne".

Warto byłoby w tym miejscu zastanowić się nad samą definicją zasady proporcjonalności. Czy chodzi tu zawsze o to samo, o czym mowa w art. 31 ust. 3 Konstytucji RP, czyli o zasadę, w myśl której środki prawne użyte dla realizacji celu nie mogą naruszać praw podstawowych i wolności (do czego Autor odwołuje się na stronie 12 rozprawy), czy też w wypadku Unii treść tego pojęcia jest odmienna?

Trzecia część zawiera historyczno-prawną analizę kształtowania się i stosowania zasady proporcjonalności w Polsce. Autor zaczyna od okresu międzywojennego i Najwyższego Trybunału Administracyjnego, od jego stosunku do kontroli swobodnego uznania, następnie zajmuje się działalnością i orzecznictwem Naczelnego Sądu Administracyjnego i zastosowaniem zasady proporcjonalności w jego orzeczeniach, orzeczeniach Trybunału Konstytucyjnego do czasu uchwalenia Konstytucji z 1997 r., wreszcie Konstytucji RP i aktualnych orzeczeniach TK. Całość kończy *Post Scriptum*, zatytułowane *Poza nowoczesną kontrolę władzy*.

Ważną rolę odgrywa stwierdzenie Autora, że oczywiście bazą dla tak szerokiego zastosowania zasady proporcjonalności jest uznanie praw człowieka, także publicznych praw podmiotowych. Zasada proporcjonalności przede wszystkim jest przywoływana w kontekście stosowania umiaru, usprawiedliwionego ograniczenia tych praw w kontekście koniecznej ingerencji państwa dla dobra publicznego. Ingerencja ta powinna być uzasadniona, jak najmniejsza i racjonalna, jeśli chodzi o środki.

Ale Autor nie tylko opisuje – w kontekście historycznym i chronologicznym – konkretne formułowanie zasady w aktach prawnych (czy to w wyrokach, ustawach czy konstytucjach i zjawisko jej upowszechniania w języku prawniczym i prawnym w całej Europie). Cały wywód historyczny podparty jest również analizą rozwoju myśli i doktryny, która doprowadziła ostatecznie do powszechnego przyjęcia w europejskiej kulturze prawnej zasady proporcjonalności, mającej na celu ograniczenie dyskrecjonalnej władzy politycznej. Można by też powiedzieć, że Autor stara się

wykazać, iż konkretne rozwiązania były wynikiem ewolucji doktryny. Jest to analiza warta uwagi, imponująca erudycją jej Autora i jednocześnie prowokująca do dyskusji.

Autor swą tezę wyłożył w rozdziale I: *Doktrynalne uwarunkowania nowoczesnych procesów społeczno-politycznych*. Uważa on – moim zdaniem słusznie – że „[...] od czasów Oświecenia europejska myśl prawna dąży do osiągnięcia materialnego ideału wyrażanego pojęciem »prawa natury« w formie tekstu ustawowego, który w sposób wyczerpujący miałby dawać temu ideałowi wyraz". Mam jednak wątpliwości, czy zawsze było to wynikiem „logiki" doktryny. Na przykład Autor pisze, że wprowadzenie zasady suwerenności ludu (narodu) musiało prowadzić do konstrukcji liberalnej, demokratyzacji, do pozytywnego ujmowania praw (uprawnień naturalnych) i przejęcia elementów socjalizmu. O ile mogłabym się zgodzić, że liberalna doktryna, wychodząca od idei „naturalnej wolności ludzi", czy to wyrażanej przez Hobbesa czy Locke'a, nie zawierała silnych argumentów pozwalających odpierać żądania demokratyzacji życia publicznego, o tyle już argumentacja, że skoro liberałowie mówili o wolności, to musieli wchłonąć pojęcie „rzeczywistej" wolności, pojmowanej jako możność zrealizowania praw, nie jest dla mnie przekonująca. Przypomnę, że jeszcze całkiem niedawno Isaiah Berlin napisał bardzo wyraźnie, iż nie należy mylić wolności i jej pojmowania z możnością, nazywać ją wolnością i utożsamiać z demokracją. Przypomnę, że pisał, iż „[w]szystko jest tym, czym jest: wolność jest wolnością, a nie równością, uczciwością, sprawiedliwością, kulturą, szczęściem człowieczym albo spokojnym sumieniem"[2]. Podobnego zdania był Friedrich August von Hayek. Warto też pamiętać, że odłam libertarianów ma się dobrze, a Robert Nozick zakładał, iż transfery własności, o ile dobrowolne, nie powinny być ani kontrolowane, ani opodatkowane, gdyż takie podatki są po prostu kradzieżą. Libertarianie są też obecni w Europie. Liberałowie społeczni, jak przede wszystkim Leonard Trelawney Hobhouse, operowali jednak innym pojęciem wolności, a przede wszystkim pojęciem harmonii społecznej. Innymi słowy, pytanie brzmi: czy to jest taki sam liberalizm? Klasyczna myśl liberalna przyjmowała założenie „jak najmniej państwa". Problemem zatem pozostaje, czy zmiana granic owej wolności jednostki nie wynikała raczej ze starcia doktryny liberalnej z doktryną suwerenności ludu, niż z tego, że liberalizm i obrona praw człowieka były jej konsekwencją, jak sugerują niektóre wyrażenia Autora. Czy rzeczywiście nie nastąpiła tutaj ewolucja idei, wynikająca raczej z konieczności dostosowania się do nowej rzeczywistości społecznej, mianowicie konkurencji na przykład z marksizmem organizującym klasę robotniczą? Oczywiście Autor ma rację, że liberalizm wchłonął pewne postulaty socjalne, ale też przez to się zmienił. Konieczne – w sensie logiki idei – to nie było. Wyrazem tego jest fakt, że nadal w analizach odróżniamy przecież liberałów *tout court* od libertarianów czy komunitarianów.

Z drugiej strony Autor pisze, że liberalne prawa człowieka były traktowane jako absolutne i zasada proporcjonalności nadawała się do ich ograniczenia. To też nie do końca jest prawdą. Często się zapomina, że jednak tą granicą były równe prawa innych ludzi, a artykuł XVII Deklaracji praw człowieka i obywatela z 1789 r. wyraźnie przewidywał wywłaszczenie za odszkodowaniem, w drodze ustawy i gdyby wymagała tego konieczność publiczna.

Odnoszę chwilami wrażenie, że wywód Autora jest zbyt uproszczony, co zapewne wynikło z chęci skomprymowania przez niego ogromnej przecież liczby sporów ideowych w XIX- i XX-wiecznej Europy. Z pewnością zgadzam się z tym, że uznanie zasady suwerenności ludu powodowało problem i kolizję z zasadą uznania praw człowieka. W czasie rewolucji końca XVIII w. myślano, że takiej kolizji nie ma, Deklaracja z 1789 r. mówiła i o świętych prawach człowieka, i o suwerenności ludu. Konflikt stał się wyrazisty już podczas dyktatury jakobinów. Po pierwsze dlatego, że suweren musiał być reprezentowany, gdyż o demokracji bezpośredniej trudno było marzyć, po drugie, iż Rousseau nie przewidywał żadnych ograniczeń dla suwerena: władza ludu miała być niepodzielna, niezbywalna i nie mająca granic. To widział bardzo wyraźnie Benjamin Constant, a później John Stuart Mill; bodaj żaden z klasyków liberalizmu nie aprobował zasady suwerenności ludu w wersji Rousseau. Moim zdaniem, zasada proporcjonalności nie tyle ma na celu ograniczanie nadużyć praw przez jednostki, ile wyznaczenie ostatecznej granicy dla demokratycznego suwerena. To wydaje mi się jej istotą w dzisiejszych czasach, kiedy owo dobro wspólne może prowadzić do całkowitego zniesienia i ograniczenia praw i wolności jednostki.

Mam wrażenie, że Autor zbyt mało wyeksponował doświadczenia międzywojnia i jego dyktatur – autorytarnych czy totalitarnych – i ich wpływu na rozwój zasady proporcjonalności (wzmianka na s. 47). Ponieważ kategorie „dobra wspólnego", „dobrobytu społeczeństwa", „dobra narodu" etc., były zdecydowanie nadużywane, powrócono do oświeceniowych idei „praw człowieka".

---

[2] I. Berlin, *Dwie koncepcje wolności*, Res Publica, Warszawa 1991, s. 120.

Zupełnie też nie mogę się zgodzić z tezami wyrażonymi przez Autora przy okazji omawiania wprowadzania zasady proporcjonalności do polskiego systemu prawa w latach 80. O ile Aleksander Stępkowski ustrzegł się wrzucania wszystkich problemów do jednego worka z etykietą ,,totalitaryzm" i zgodnie z prawdą historyczną napisał, że pewne elementy w działalności Trybunału Konstytucyjnego odnosiły się do europejskich rozwiązań, to jednak rozważania na temat podbudowy doktrynalnej nie wydają mi się trafne. W szczególności sformułowanie, że ,,[...] pojmowane finalnie, etyczno-społeczne cele realnego socjalizmu były zbieżne z celami, którym służyć miało państwo pojmowane w kategoriach Rechtsstaat. Zarówno w pierwszym, jak i w drugim wypadku cele te wytyczała indywidualistyczna antropologia, diametralnie różna była tylko droga ich urzeczywistnienia" (s. 321) czy wzmianka o ,,wspólnym oświeceniowym rodowodzie" (s. 323), wydają mi się naprawdę prowokujące. Dowodem nie może być sam tekst Konstytucji z 1952 r., gdyż wolno sądzić, iż nie tyle wyrażał doktrynę, ile ją kamuflował. Antropologia marksistowska z pewnością nie jest liberalna ani indywidualistyczna. A już zupełnie dowodem na to twierdzenie nie może być skądinąd prawdziwy fakt, że ,,środowiska głęboko związane z socjalistycznymi reżimami znakomicie odnalazły się w warunkach stwarzanych przez »państwo prawne« (s. 322). Idee oświecenia były inne, idee liberalne były inne, Marks był przecież wielkim ich krytykiem, poczynając właśnie od pojmowania człowieka w sensie materialistycznym.

Innym przykładem takiej skrótowości może być zbyt ogólna analiza francuskiej myśli politycznej odnoszącej się do zasady proporcjonalności. Z jednej strony Autor wskazał na idee Sieyèsa, co jest zasługą wielką, gdyż mało znany jest pomysł Sieyèsa kontroli zgodności ustaw z konstytucją, zgłoszony w czasie rewolucji francuskiej, ale z drugiej strony Carré de Malberg głosił później tę ideę nie z powodu praw naturalnych, ale z powodu chęci ograniczenia parlamentu i krytyki parlamentaryzmu, który paraliżuje rząd. Argumentował, wprowadzając rozróżnienie między wolą narodu a wolą parlamentu, a jako sposób kontroli parlamentu przewidywał między innymi po prostu referendum.

Moje uwagi wiążą się z faktem, że niejasne jest dla mnie stanowisko Autora wobec praw podmiotowych. W zakończeniu omawianej książki Autor zamieścił *Dopowiedzenie* (s. 379), w którym są dwie części 1. *Od indywidualistycznego redukcjonizmu...* i 2. *...ku dobru wspólnemu*, a w których to częściach mowa jest o konieczności uwzględniania przy stosowaniu zasady proporcjonalności właśnie owego dobra wspólnego.

Moje zasadnicze pytanie brzmiałoby zatem: czy owo dobro wspólne jest dobrem, które jest zdefiniowane w przepisach prawa, Konstytucji i w przyjętych zobowiązaniach międzynarodowych i jak owo dobro wspólne ma się do uznania praw podmiotowych? Czy zasada proporcjonalności mogłaby funkcjonować poza tekstami przepisów prawnych i dokonywaniem ich wykładni i czy mogłaby zostać sformułowana bez założenia praw podmiotowych jednostki?

Jeżeli jednak taki porządek nie jest ujęty w prawie, w konstytucji, to co ma być podstawą zastosowania zasady proporcjonalności, która wszakże ma na celu porównanie i zważenie proporcji między rozmaitymi prawami, uprawnieniami wynikającymi jednak z przepisów Konstytucji a środkami ich ograniczenia? Czy Autor zastanawiał się, czy będziemy mogli nadal mówić o ,,państwie prawa" w sytuacji, gdy nie będą ich podstawą, choćby i bardzo ograniczone, ale jednak nienaruszalne prawa podmiotowe? Nie zadowala mnie streszczenie poglądów Roberta Alexy'ego i pozostawienie bez odpowiedzi pytania, czy możemy się obyć bez konstrukcji praw człowieka (s. 185). Tamże jednak Autor pisze, że ,,Pod pojęciem praw człowieka rozumie się wówczas pewien społeczno-polityczny ideał, którego urzeczywistnienie staje się naczelną dyrektywą działania sądów konstytucyjnych". Czy ten ideał ma jednak kształt prawny? A w *Dopowiedzeniu* Autor sugeruje, że odchodzimy od tego w kierunku dobra wspólnego. Dotyczy to utożsamienia zasady proporcjonalności ze sprawiedliwością. Sądzę, że jest to dość ryzykowne rozumowanie i że lepiej ująć ten ,,odkrywany", pozakonstytucyjny porządek w pozytywne przepisy prawne, niż pozostawić swobodę interpretacyjną. Podstawą dobra wspólnego muszą być jednak indywidualnie pojmowane prawa człowieka, ujęte w pozytywne ramy prawne. Nadmierna krytyka pozytywizmu, w sensie oddania pierwszeństwa zasadzie sprawiedliwości, nie jest uzasadniona. Zabrakło mi na przykład refleksji nad tym, że pierwszymi krytykami pozytywizmu byli właśnie teoretycy prawa w ZSRR i w III Rzeszy, a Carl Schmitt wręcz mówił, że wystarczy interpretacja generalnych klauzul bez potrzeby zmiany prawa pozytywnego. Teza, że w III Rzeszy czy w ZSRR dominował pozytywizm prawniczy, jest – moim zdaniem – tezą bardzo trudną do obrony. Na przykład w ustawodawstwie III Rzeszy niewiele się zmieniło, ale w orzecznictwie często odwoływano się do ,,moralności" czy ,,sprawiedliwości" narodowo-socjalistycznej. Sądzę też, że nawet pozytywne prawo w ZSRR było interpretowane w zależności od wytycznych wodza

i tak zwanego aparatu, na przykład w kwestii wroga, sprawiedliwości etc. Powoływano się też na naturalne prawo wyższej rasy czy nowego człowieka sowieckiego. Z racji moich zainteresowań badawczych mam powody sądzić, że traktowanie prawa jako wyrazu sprawiedliwości, która jednak nie jest określona w porządku prawnym (w konkretnych przepisach prawnych) może dać opłakane rezultaty. Do tak zasadniczych refleksji i postawienia takich pytań książka, a ściślej, ostatnia jej część, z pewnością prowokuje.

Ale też trzeba bardzo mocno podkreślić, że jest to pierwsza taka próba nakreślenia i uchwycenia kierunku rozwoju filozofii prawa w XIX i XX w., i uważam, że samo podjęcie takiej próby jest dużym osiągnięciem, nawet jeśli wnioskowania Autora wydają się niekiedy za mało szczegółowe czy nieprecyzyjne. W końcu tylko miałkie książki nie pobudzają czytelników do myślenia.

Na co należy zwrócić uwagę i co pochwalić? Przede wszystkim Autor opiera swoje wywody na starannym prześledzeniu wyroków rozmaitych organów, i to kilku porządków narodowych, a ponadto organów Unii. Pod względem udokumentowania wywodów jest to dzieło wzorowe. Nie jest więc tak, że Autor tylko dokonuje syntezy, ale ma też dowody na przedstawiane przez siebie tezy. Imponuje tutaj zarówno znajomość literatury, jak i orzeczeń, niewątpliwie ułatwiona przez znajomość języków. Przeprowadzenie tak obszernej analizy orzeczeń i austriackiego sądu administracyjnego, i francuskiej Rady Stanu, i zarazem orzecznictwa polskiego Trybunału Konstytucyjnego wymagało nie tylko wielkiej wiedzy, ale ogromnego nakładu pracy.

Ambicją Autora było pokazanie, ,,jak głęboko rozwój nowoczesnych i ponowoczesnych instytucji życia społecznego określony jest przez treści filozoficzne, które determinują ich kształt i sposób funkcjonowania – niekiedy nawet wbrew intencjom ich twórców" (s. 14), i trzeba przyznać, że nie była to ambicja próżna ani też nadmierna, jakkolwiek można polemizować z niektórymi uogólnieniami. Książka w bardzo szerokiej perspektywie ukazuje rozwój idei państwa prawnego, którego istotnym elementem jest omawiana zasada proporcjonalności. Jako historyk idei cenię też fakt, że Autor powiązał zmiany w filozofii państwa i prawa z przemianami konkretnych porządków prawnych.

Maria Zmierczak

Anetta Breczko, *Podmiotowość prawna człowieka w warunkach postępu biotechnomedycznego*, Białystok 2011, ss. 446.

Znaczny już i coraz bardziej znaczący, obecny w obiegu naukowym, dorobek naukowy Anetty Breczko stworzył jej doskonałe możliwości do podjęcia, i to z dużym powodzeniem, skomplikowanej i nowatorskiej problematyki podmiotowości prawnej i moralnej człowieka uwarunkowanej rozwojem biotechnomedycznym. Jak to sama podkreśliła: ,,W monografii dokonano przeglądu reprezentatywnych stanowisk, pojawiających się w dyskusjach bioetycznych co do sposobu pojmowania podmiotowości moralnej i prawnej człowieka w warunkach postępu biotechnomedycznego. Doktrynalny kontekst rozważań odniesiono do rozwiązań prawnych oraz praktyki stosowania prawa w państwach należących do kręgu kultury europejskiej, w szczególności Polski" (s. 16).

Zasadnicza teza monografii, wysnuta trafnie ze znajomości reprezentatywnej literatury naukowej wspomnianej problematyki, oparta jest na przekonująco uzasadnionych następujących założeniach: 1) wyodrębniania stadiów rozwoju człowieka ,,przed urodzeniem" i ,,po urodzeniu", 2) odróżniania podmiotowości ,,istoty ludzkiej" od podmiotowości ,,osoby ludzkiej", 3) wskazywania na rozróżnienie odmienności ,,człowieczości" i ,,człowieczeństwa", 4) przeciwstawienia koncepcji ,,świętości życia" koncepcjom ,,jakości życia" i 5) akceptacji świeckiego optymizmu biotechnomedycznego i odrzucenia religijnego pesymizmu w tym względzie. Teza i założenia pracy mają nie tylko duże walory poznawcze. Mogą również być przydatne w tworzeniu i stosowaniu prawa – bioprawa. Takie udane połączenie tego, co teoretyczne, z tym, co praktyczne, uznać należy za poważne osiągnięcie Anetty Breczko.

Praca ma nie tyle ,,charakter interdyscyplinarny", jak to kilkakrotnie w niej można przeczytać, ile raczej transdyscyplinarny, a w pewnym zakresie wielodyscyplinarny. Wkracza bowiem na pola filozofii, etyki, jurysprudencji, politologii, medycyny, a także innych nauk społecznych, aby wybrane z nich wątki integrować twórczo dla potrzeb biojurysprudencji, a tej z kolei – dla potrzeb bioprawa. Natomiast określenie ,,interdyscyplinarność", które uporczywie krytykuję, mimo

że dość spopularyzowane, wskazuje na istnienie czegoś między (*inter*) dyscyplinami (*disciplina*), bez wskazywania jednak istnienia związku tego czegoś z owymi dyscyplinami. Zachęcam przeto do posługiwania się określeniem bardziej adekwatnym do analizowanej materii: „transdyscyplinarność", oznaczającym wkraczanie (*trans*) na pola różnych dyscyplin (*disciplina*).

Zakres badań Anetty Breczko w omawianej tutaj książce, jak też i kierunki jej poszukiwań naukowych, jest zatem bardzo rozległy – można śmiało rzec uniwersalny pod wieloma względami. W książce bowiem znajdujemy dość kompletny przegląd głównych orientacji w dyskusjach bioetycznych, dociekliwe określenie ich źródeł, przekonujące wyjaśnienia przyczyn kontrowersji, bezstronne wskazywanie poziomów osiągniętego porozumienia w prawie międzynarodowym i Unii Europejskiej oraz zwięzłe omówienie i trafne oceny dotychczasowych regulacji w zakresie bioprawa. Zakresy należące do biojusgenezy (aborcja, zabiegi *in vitro*, klonowanie człowieka) i biojustanatologii (eutanazja, transplantacje) wystarczają dla oświetlania głównej tezy rozprawy i uzasadnienia jej założeń. Owo oświetlenie wypadłoby wszakże jeszcze bardziej okazale, gdyby Autorka posłużyła się również szerzej przykładami zaliczanymi do biojusterapii, szczególnie seksualizmu i ekologizmu.

Za ciekawy, oryginalny i cenny wkład Anetty Breczko do rozwoju biojurysprudencji uznać należy koncepcję *homo biojusethicus*. Oto sedno tej interesującej koncepcji:

> Łączy ona w sobie ujęcie człowieka jako podmiotu prawa, z uwzględnieniem czynników medycznych i etycznych. Definicja ta może być nieco różna w zależności od uwarunkowań danego państwa. Opierać się musi jednak na pewnym wspólnym dla wszystkich społeczeństw rdzeniu. Są nim nadrzędne, najbardziej uniwersalne, humanistyczne wartości, oczywiste dla każdego ludzkiego osobnika obdarzonego przeciętną wrażliwością i rozumem. To one stanowią jądro etyki łączącej ludzi w pluralistycznym świecie [...]. Kategoria *homo biojusethicus* akcentuje konieczność nowego spojrzenia na człowieka jako zarazem podmiotu i przedmiotu eksperymentów medycznych, w oparciu o rozdzielenie dwóch rodzajów podmiotowości: podmiotowości osoby ludzkiej oraz podmiotowości istoty ludzkiej" (s. 412).

Koncepcja *homo biojusethicus* w ujęciu podmiotowym doskonale łączy w strukturalną jedność bardziej przedmiotowe koncepcje biojurysprudencji – biojusgenezy, biojusterapii i biojustanatologii.

Pod względem strukturalnym rozprawa składa się z trzech części. Następują one po sobie w sposób logiczny, są zwarte i jasno prezentują wynikające z nich wnioski. Racjonalną przesłanką takiego podziału stała się odrębność problematyki poruszanej w poszczególnych jednostkach systematyzacyjnych. Każda z części ma charakter integralny, całość spajają jednak hasła przewodnie: „podmiotowość człowieka" i „postęp biotechnomedyczny". Taka struktura pracy stwarza możliwość poszerzania jej o nowe wątki, rozdziały, a nawet części.

Część pierwsza rozprawy: *Ewolucja podmiotowości człowieka w kontekście postępu biotechnomedycznego* (s. 21-173), składa się z dwóch zbliżonych do siebie objętością rozdziałów. Rozdział I: *Implikacje postępu biotechnomedycznego i główne źródła dylematów bioetycznych* (s. 21-79), dotyczy prawnych i pozaprawnych implikacji postępu biotechnomedycznego, fundamentalnych ustaleń terminologicznych rozwoju bioetyki, biojurysprudencji i bioprawa, dylematów moralnych i prawnych będących skutkiem rozwoju medycyny.

Rozdział II, co zasadne, mógłby być nawet rozdziałem I. Zatytułowany *Filozoficznoprawne podłoże problematyki podmiotowości ludzkiej* (s. 80-173), zawiera próbę ukazania zasadniczych kierunków filozoficznej dyskusji na temat podmiotowości moralnej człowieka, zwłaszcza w odniesieniu do granicznych stanów życia: początku i kresu. Wyjaśnione w nim zostaje istotne – z punktu widzenia całej pracy – autorskie pojęcie *homo biojusethicus*. W moim przekonaniu, w następnych pracach Anetty Breczko oczekuje na rozwinięcie problematyka przeobrażeń podmiotowości człowieka w stadium pomiędzy granicznymi stanami jego życia, a więc należąca do biojusterapii.

Część druga monografii: *Prawne i moralne aspekty ingerencji biotechnomedycznych w naturę ludzkiej prokreacji* (s. 175-302), złożona jest z trzech dość zróżnicowanych objętościowo rozdziałów – co uzasadnione – należących w koncepcji biojurysprudencji do biojusgenezy człowieka. Rozdział I: *Status moralny i prawny embrionu ludzkiego* (s. 175-190), dotyczy podmiotowości tej fazy człowieczości, która od czasów starożytnego imperium rzymskiego określana jest nazwą *nasciturus*. Rozdział II: *Prawne aspekty narodzin człowieka w kontekście ocen moralnych* (s. 191-255), ogarnia problematykę „mającego się narodzić" (aborcji, genetyki, sztucznej prokreacji), a więc między innymi zapłodnienia *in vitro*, macierzyństwa zastępczego, preimplantacyjnego badania płodu ludzkiego, klonowania człowieka. Rozdział III: *Status człowieka przed narodzeniem w orzecznictwie sądowym* (s. 256-302), ukazuje

także najtrudniejsze sprawy z tego zakresu zwane *wrongful conception, wrongful life* i *wrongful birth*. Mógłby być nadto rozszerzony o uwzględnienie tutaj *wrongful death*.

Wreszcie ostatnia, trzecia część książki: *Prawne i moralne aspekty ingerencji biotechnomedycznej w końcowej fazie życia ludzkiego* (s. 303-407), należy do biojustanatologii i dzieli się na trzy zbliżone do siebie objętościowo rozdziały. Rozdział I: *Prawo do godnej śmierci a wolność dysponowania życiem* (s. 303-347), zawiera rozważania nad „prawem do śmierci". Rozdział II, o dość wymownym i prowokującym tytule: *Transplantacja* ex mortuo – *dar życia czy sposób utylizacji zwłok* (s. 348-374), poświęcony jest między innymi zagadnieniu „testamentów życia" (*living will*). Rozdział III: *Sądy a godność umierania i prawo do dysponowania ciałem po śmierci* (s. 375-407), uwzględnia kontekst orzecznictwa sądowego w rozważaniach dotyczących „prawa do godnej śmierci".

Zakończenie (s. 409-417) zawiera zwięzłe *resumè* pracy w formie wniosków końcowych. Powtarza uzasadnione już wcześniej tezy i hipotezy sformułowane we *Wstępie*, podkreślając „konieczność usytuowania się biojurysprudencji, nowej dyscypliny badawczej w ramach prawoznawstwa [...] potrzeby stworzenia bioprawa, które regulowałoby kwestie związane z ingerencją biotechnomedyczną w sprawy narodzin, życia i śmierci człowieka [...] role [sądów – R.T.] w regulacji prawnej spraw bioetycznych [...]" (s. 414 i n.).

Kontury nowoczesnego systemu bioprawa wypierającego stopniowo przestarzałe systemy prawa wyłaniają się już wyraźnie pod presją osiągnięć biotechnomedycznych, zarówno w prawie międzynarodowym, jak i prawodawstwach krajowych. Można i należy zatem proponować odpowiednie nowe nazwy dla poszczególnych składników systemu bioprawa – gałęzi, instytucji, przepisów i norm. Dla gałęzi systemu bioprawa mogłyby to być nazwy z przedrostkiem *bio-* w rodzaju: bioprawo konstytucyjne, bioprawo administracyjne, bioprawo ekologiczne, bioprawo cywilne, bioprawo rodzinne, bioprawo pracy, bioprawo deliktów, bioprawo karne, bioprawo międzynarodowe prywatne, bioprawo międzynarodowe publiczne etc. Na gruncie wyodrębnienia w biojurysprudencji trzech jej działów (biojusgenezy, biojusterapii i biojustanatologii), zarysowały się odpowiednio trzy rozległe instytucje prawne: instytucja prawa do narodzin, instytucja prawa do życia i instytucja prawa do śmierci. Rozwój biojurysprudencji doprowadzi zapewne również do zmiany terminologii języka prawnego i języka prawniczego w odniesieniu do wielu bardziej szczegółowych przepisów prawnych i norm prawnych.

Monografia zawiera *Bibliografię* obejmującą materiały źródłowe, których bogactwo, co nieco paradoksalne, ale zrozumiałe, stało się przyczyną utrudniającą analizę poruszonej w dziele problematyki. Znajdujemy w niej również *Wykaz aktów prawnych, Wykaz ważniejszych orzeczeń* i *Podstawowe terminy medyczne*. Tak więc pod każdym względem – merytorycznym i formalnym, językowym i redakcyjnym, koncepcyjnym i metodologicznym – jest to praca bardzo dojrzała.

Monografia w nieco zdawkowy sposób opisuje metody badawcze zastosowane przez Autorkę. Poza podstawową dla prac prawniczych metodą analizy formalno-dogmatycznej w najszerszym zakresie, wykorzystała ona metodę komparatystyczną. Posłużyła się również metodą historyczną, ale nie poświęciła większej uwagi zagadnieniom metod badawczych biojurysprudencji, choć – jak się wydaje – zagadnienie to jest jednym z najważniejszych warunków dalszego pomyślnego rozwoju biojurysprudencji. Autorka jest do tego doskonale przygotowana, toteż w swoich następnych publikacjach mogłaby się głębiej i szerzej zająć zagadnieniami metodologicznymi biojurysprudencji.

Należy dostrzegać i podkreślać, że metodologia biojurysprudencji wychodzi od realnych przejawów życia, poddaje je następnie różnym ocenom, aby na tej podstawie tworzyć i stosować bioprawo. Posługuje się przy tym wypowiedziami opisowymi, oceniającymi, powinnościowymi i dokonawczymi. Szczególne znaczenie, obok metod badawczych biojurysprudencji wspomnianych w ocenianej tutaj monografii, ma metoda kazuistyczna – analizowanie i rozstrzyganie poszczególnych spraw, czy też kazusów (cases) w kontekstach ich okoliczności. Według Josepha Conrada (co prawda pisarza, a nie prawnika) „nie ma nic trudniejszego, niż oceniać poszczególny przypadek na zasadzie ogólnego doświadczenia". Metodę kazuistyczną, utrwaloną już w kulturze *common law* i coraz szerzej stosowaną również w kulturze prawa stanowionego, wspiera metoda analogii, polegająca na dostrzeganiu i wykorzystywaniu podobieństwa określonej sprawy do spraw wcześniejszych. Do tych ogólnych uwag można by jeszcze dodać wzmiankę o metodologicznym znaczeniu dla biojurysprudencji odróżniania zasady pryncypizmu od zasady pryncypializmu.

Anetta Breczko bardzo umiejętnie opisuje badane treści i celnie je ocenia na racjonalnych polach sprawdzalnej naukowości, a nie fideistycznych bezkresach religijności. Trudno więc po przyjęciu, co też z przekonaniem czynię, takiego podejścia do badanej materii, polemizować z jej głęboko

przemyślanymi hipotezami i tezami. Podejmę więc tutaj tylko nieliczne próby. Na przykład w książce bynajmniej nie chodzi o „ograniczanie postępu biotechnomedycznego", lecz właściwe jego ukierunkowanie (s. 50). Nie do przyjęcia zapewne jest teza, że „bioetyka powinna być uregulowana prawnie" (s. 69). Wówczas bowiem stałaby się bioprawem i zanikłaby. Doceniając znaczenie sumienia, a nie tylko kompetencji, przy rozstrzyganiu dylematów bioetycznych, należy pamiętać o obszernych i przekonywujących wywodach św. Tomasza z Akwinu na temat błądzącego niekiedy sumienia (s. 62). Wyjaśnienia wymagałaby teza, jeśli takie wyjaśnienie zadowalające wszystkich w ogóle jest możliwe, o potrzebie „właściwej interpretacji prawa" (s. 75). Pogląd, „że tradycja chrześcijańska zawsze ostro sprzeciwiała się zamachom na niewinne ludzkie życie" (s. 91), jest jednak nieprawdziwy. Sami bowiem najwyżsi hierarchowie chrześcijaństwa biją się w piersi z powodu okrucieństw wojen krzyżowych, masowych mordów w czasach konkwisty, zbrodni św. Inkwizycji czy też nawet (ostatnio) trudności w wyraźnym rozróżnianiu tak zwanych misji militarnych od misji religijnych.

Biojurysprudencja, kreując swoje teoretyczne podstawy skierowane ku tworzeniu i stosowaniu bioprawa, uwzględnia i docenia znaczenie – rozpatrywanych łącznie – poglądów religijnych, etycznych i prawnych. Wśród innych nurtów jurysprudencji wyróżnia się pełną racjonalną otwartością wobec religii. Rozróżniając sferę religijną i świecką, odrzuca skrajności zarówno zupełnego ignorowania poglądów religijnych przez niewierzących, jak i dogmatycznego trwania wyłącznie przy poglądach religijnych przez wierzących w trudnych procesach poszukiwania kompromisowych regulacji bioprawa w warunkach liberalizmu deklarowanego przez demokratyczne państwo prawne. Skłaniając się ku neutralności światopoglądowej, biojurysprudencja pozostawia wybory światopoglądowe na użytek prywatny samym wierzącym i niewierzącym, którzy mogą je sytuować na dość rozległej skali, wiodącej od skrajności teizmu, poprzez deizm, panteizm, fideizm, agnostycyzm, aż do skrajności ateizmu. Natomiast kształtowanie, tworzenie i stosowanie bioprawa należy do sfery publicznej, w której powinno się ono wyłaniać w rezultacie konfrontacji, ścierania i zmagania się różnych poglądów, aż do uzyskania przez określony pogląd akceptacji przez przynajmniej bezpośrednią większość społeczeństwa lub jego reprezentantów politycznych, parlamentarnych, sądowych, urzędniczych bądź innych.

Omawiana tutaj monografia Autorki została napisana bardzo poprawną polszczyzną. Charakteryzuje się jasnością języka, rzetelnością logicznych wywodów i rozumowań oraz umiejętnym zastosowaniem języka prawnego i prawniczego. Wzbogaca też język prawniczy, zwłaszcza nurtu biojurysprudencji, takimi określeniami, jak „homo biojusethicus" i „biotechnomedycyna". Przybliża czytelnikom mniej znane określenia, jak „eufonia" czy też „eugenika". Utrwala w języku prawniczym kluczowe pojęcia biojurysprudencji, potwierdzając ich pełną adekwatność i niewątpliwą przydatność. Nie nadużywa przy tym niepotrzebnie słów pochodzenia obcego, poza dwoma: „konstatacja" i „konsens".

Dzięki starannej korekcie tekstu błędy literowe są w nim nieliczne. Przytaczam tylko te, które zauważyłem, bardziej jednak w celu potwierdzenia, że przeczytałem tekst bardzo uważnie, niż czepiania się drobiazgów. Powinno być: „Stelmach" zamiast „Stelamch" (s. 38); „przekuwana" zamiast „przekłuwana" (s. 53); „deontologizmu" zamiast „deolntologizmu" (s. 55); „komunitaryzm" zamiast „kumanitaryzm" (s. 71); „socjobiologizmem" zamiast „socjobilogizmem" (s. 112); „sferę" zamiast „sfere" (s. 314); „okazali się politycy" zamiast „okazali politycy" (s. 403). Ze względu na znane nauce wyraziste rozróżnienie pojęć „kultura" i „cywilizacja", z kolei zwrot „kultura cywilizacyjna" nie jest zbyt udany (s. 315). Osobiście irytują mnie, proszę o wyrozumiałość, zwroty: „za sprawą", „do końca" i „nie do końca", źle brzmiące w pracach naukowych, mimo że należą do ulubionych zwrotów dziennikarzy i prezenterów prognoz pogody. Z dwóch propozycji Autorki pisowni utworzonego przez nią neologizmu – *homo biojusethicus* i *homobiojusethicus* – bardziej poprawna wydaje się ta pierwsza, oddzielna, a nie łączna.

Zmierzając już do podsumowania poczynionych przeze mnie skromnych uwag, wyjątkowo tylko polemicznych, niemal zupełnie niekrytycznych, ale nie bezkrytycznych, pragnę z całą mocą podkreślić, że jakiekolwiek różnice poglądów dotyczących nadzwyczaj spornych zagadnień bioetyki, biojurysprudencji i bioprawa nie mogą rzutować na bardzo wysoką, pozytywną ocenę monografii Anetty Breczko. Wzbogaca w sposób bardzo znaczący jej bogaty, ciekawy, oryginalny i bardzo wartościowy poznawczo i praktycznie dorobek naukowy. Świadczy o pełnej dojrzałości jako samodzielnej, od dawna już, Uczonej – Myślicielce, doskonale znającej tajniki warsztatu naukowego, umiejętnie opisującej i trafnie oceniającej nadzwyczaj rozległe, trudne i skomplikowane zagadnienia wielu dyscyplin naukowych, szczególnie zaś bioetyki, biojurysprudencji i bioprawa.

Doskonała znajomość tych zagadnień, wzbogacona własnymi pogłębionymi przemyśleniami i nowatorskimi pomysłami, pozwoliła jej ująć w karby naukowych wymagań nadzwyczaj obszerną i ze wszech miar transdyscyplinarną problematykę. Samodzielność twórcza Autorki, utożsamiającej się poniekąd z wykreowanym przez nią podmiotem o nowym imieniu *homo biojusethicus*, objawiła się w celności opisów, krytycznie obiektywnym stosunku do treści wątpliwych, formułowaniem ocen zyskujących aprobatę i proponowaniem regulacji bioprawa oczekujących na możliwie najszybsze ziszczenie się prawotwórcze. Potrafiła w swojej książce podsumować zwięźle dotychczasowy stan (nie tylko polskich) badań z zakresu normatywnych aspektów ochrony życia człowieka i dążeń do podnoszenia jego jakości. Nawiązując do standardów bioetycznych Rady Europy, ukazała polskiemu i europejskiemu prawodawcy kierunki wypełniania niektórych z licznych istniejących wciąż jeszcze luk prawnych.

Roman Tokarczyk
profesor@romantokarczyk.pl

Czas w prawie administracyjnym, pod red. Jana Zimmermanna, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa 2011, ss. 283.

I. W dniach 27-28 listopada 2010 r. odbyło się w Krakowie I Krakowsko-Wrocławskie Spotkanie Naukowe Administratywistów, w którym udział wzięli pracownicy naukowi i doktoranci z Zakładu Prawa Administracyjnego i Zakładu Nauki Administracji Uniwersytetu Wrocławskiego oraz z Katedry Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego. Tematem tego spotkania było zagadnienie czasu w prawie administracyjnym, a zorganizowała je Katedra Prawa Administracyjnego Uniwersytetu Jagiellońskiego pod kierownictwem prof. dra hab. Jana Zimmermanna.

W przedmowie do recenzowanej książki prof. dr hab. Jan Zimmermann napisał: „Na początku 2010 r. pojawił się pomysł nawiązania bliższej współpracy między administratywistami z Krakowa i Wrocławia, które będzie polegać na corocznych dwudniowych konferencjach odbywających się na przemian w obu miastach. Postanowiono, że będą one miały charakter monograficzny, przez co będzie się można skupić na wybranym, istotnym zagadnieniu i odpowiednio je pogłębić. [...] Dzięki uprzejmości wydawnictwa Wolters Kluwer z każdego z tych spotkań będzie pozostawać istotny ślad w postaci książki". Tym niewątpliwie bardzo cennym śladem jest recenzowana książka. Samo organizowanie spotkań krakowsko-wrocławskich administratywistów zostało uznane przez jego uczestnika prof. dr hab. Jerzego Supernata z Wrocławia za przejaw „szalenie cennej naukowej i integrującej inicjatywy" (s. 277). Lektura recenzowanej książki potwierdza, w moim przekonaniu, w całej rozciągłości tę konstalację.

II. Recenzowana książka zawiera w części pierwszej 6 referatów; po dwa na temat: czasu w ustrojowym prawie administracyjnym, materialnym prawie administracyjnym i w procesowym prawie administracyjnym. Część druga poświęcona jest głosom w dyskusji i innym wystąpieniom – ogółem 16 osób. Opracowanie kończy się refleksjami ogólnymi o prawie administracyjnym zainspirowanymi czasem.

W tym miejscu chcę zaznaczyć, że temat czasu w prawie administracyjnym nie był dotąd (poza artykułem A. Wasilewskiego *Upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym*, „Państwo i Prawo" 1966, z. 1, s. 57 i n.) omawiany w polskiej doktrynie prawa administracyjnego. Dlatego problemy poruszane w książce mają charakter nowości oraz stanowią niewątpliwie inspirację do podejmowania dalszych badań tych zagadnień.

Zagadnienie terminów załatwiania spraw administracyjnych oraz odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za niedotrzymanie tych terminów wobec Skarbu Państwa jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów stało się szczególnie istotne w związku z wejściem w życie ustawy z 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa (Dz. U. Nr 34, poz. 173). Obecnie organ administracji publicznej, uznając zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie za uzasadnione, ma obowiązek stwierdzić jednocześnie, „czy

niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa" (ust. 37 § 2 k.p.o po nowelizacji z 20 stycznia 2011 r.). Taki sam obowiązek ma organ podatkowy (art. 141 § 2 ordynacji podatkowej). Sąd administracyjny zaś, uwzględniając skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organy administracji publicznej, stwierdza, czy nastąpiło to z rażącym naruszenia prawa (art. 149 § 1 ustawy z 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi; por. też art. 154 § 2 tego prawa).

III. W interesującym referacie Renata Kusiak-Winter omawia zagadnienie czasu w ustrojowym prawie administracyjnym, przedstawiając uwagi na temat petryfikacji ustroju samorządu terytorialnego na przykładzie Niemiec. Trafnie podkreśla, że upływ czasu ma zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne znaczenie dla porządku prawnego. Na podstawie obserwacji zmian w prawie ustrojowym i administracyjnym Autorka wysuwa wniosek, że „wewnątrz procesów rozwoju prawa mamy do czynienia znów z dwiema współdziałającymi siłami. Pierwszą określa się mianem petryfikacji – system prawa zawiera w sobie dążenie do ostatecznego uporządkowania wszystkich swoich relacji [...]. Jednocześnie jednak działa druga siła, która wymusza ciągłą zmianę i poszukiwanie nowych rozwiązań, siłę tę nazwijmy roboczo dynamizacją prawa. W tym rozumieniu prawo zawiera w sobie pierwiastek ciągłego poszukiwania dobrej formuły regulowania zmiennej rzeczywistości" (s. 20).

Zdaniem Autorki, kryteriów oceny petryfikacji i dynamizacji ustroju należy poszukiwać na płaszczyźnie prawnej, w judykaturze oraz w praktyce administracyjnej. Przedstawiając zmiany w prawie ustrojowym RFN, Autorka zwróciła uwagę na takie czynniki, jak zjednoczenie Niemiec, zmiany demograficzne, kryzys gospodarczy (czynniki zewnętrzne), konkurencja porządków prawnych poszczególnych krajów związkowych, konwergencja ustrojowych modeli samorządowych, wzmocnienie legitymacji demokratycznej (czynniki wewnętrzne). Regulacje prawne nowych krajów związkowych wzbogaciły różnorodność samorządu terytorialnego w Niemczech.

Drugi referat na temat czasu w ustrojowym prawie administracyjnym Piotra Dobosza poprzedza wprowadzenie do problematyki, które kończy konstatacja, że czas w ujęciu filozofii prawa administracyjnego stanowi „jedną z przesłanek determinujących zakres paradygmatu nauki prawa administracyjnego, czyli zbioru pojęć i teorii tworzących podstawy nauki prawa administracyjnego. Jest on elementem warunkującym treść i znamiona rdzenia (jądra) nauki prawa administracyjnego" (s. 36). Autor przedstawia ujęcie czasu w znaczeniu wewnętrznym i zewnętrznym. Powtarza za A. Wasilewskim, że „wewnętrzne znaczenie czasu dla porządku prawnego ma miejsce wówczas, gdy prawo łączy określone skutki prawne z upływem czasu jako zdarzeniem prawnym" (s. 39). W zewnętrznym znaczeniu czas może stanowić zdarzenie znajdujące się na zewnątrz regulacji prawnej; może stanowić element obiektywnie porządkujący w czasie byt i stosowanie norm prawnych, gdyż prawo istnieje i jest realizowane w określonym czasie.

Systematyzując ze względu na kryterium czasu instytucje prawne w zakresie ustrojowego prawa administracyjnego w odniesieniu do norm kreujących organy administracyjne lub administracyjne, P. Dobosz wymienia 15 przykładów takich instytucji. Egzemplifikację swoich stwierdzeń Autor przeprowadza na podstawie przepisów o kreowaniu organów z wyboru bezpośredniego i pośredniego o kreowaniu organów z powołania i powierzania pełnienia obowiązków. Omówiony został również czas w ustrojowym prawie oświatowym i sądowoadministracyjnym prawie ustrojowym. Autor zajął się również milczeniem organu administracyjnego jako formą działania tego organu. „Milczenie jako forma działania polega na tym, że pozwala właściwemu organowi na uruchomienie skutku prawnego z mocy ustawy przy braku aktywnego zachowania się (niewydanie opinii w terminie określonym ustawą) ze strony administracji publicznej. Jest to forma działania/zachowania przewidziana przez prawo i wykorzystywana przez administrację publiczną jako zachowanie generujące uruchomienie skutków prawnych wynikających z mocy ustawy" (s. 59).

W konkluzji swoich rozważań P. Dobosz stwierdza, że czas – zarówno jako czynnik zewnętrzny, jak i wewnętrzny – „traktowany jest przez ustawodawcę i pracodawcę jako niezbędny w pewnych sytuacjach element norm prawnych, z których wynikają istotne skutki ustrojowo-prawne zapewniające ciągłość bytu, strukturalizacji i działania organów władzy publicznej, w tym oczywiście organów administracji publicznej i organów administrujących" (s. 59).

Pierwszy referat poruszający tematykę „czasu w materialnym prawie administracyjnym", pióra Jolanty Blichacz, jest zatytułowany *Dyskusja nad znaczeniem „czasu" w prawie administracyjnym oraz ewentualnymi konsekwencjami rozwoju współczesnej medycyny i biologii dla niektórych*

rozwiązań prawnych wyznaczających administracyjny status osób fizycznych. Już tytuł referatu wskazuje, że Autorka zajęła się bardzo złożonymi problemami, które wynikają ze związku nauk przyrodniczych i ich postępu z nauką prawa i materialnym prawem administracyjnym.

Autorka postawiła dwie tezy. Po pierwsze – ,,Zastosowanie wyników postępu nauki i techniki w odniesieniu do człowieka stwarza kluczowy problem z punktu widzenia prawa do życia jako zasady wynikającej bezpośrednio z prawa do poszanowania godności osoby ludzkiej [...]. **To teza pierwsza** [...], mówi ona, że prawo nigdy nie może przekraczać granic, jakie narzuca szacunek dla osoby ludzkiej" (s. 64-65). Teza druga jest taka, że jedną z charakterystycznych konsekwencji rozwoju współczesnej medycyny i biologii dla prawa regulującego administracyjny status osób fizycznych jest wytworzenie się stanu, w którym zmianie ulegnie jednoznaczność niektórych podstawowych dla prawa paradygmatów, tworzących do niedawna podstawę wielu konstrukcji prawnych (s. 65). Po omówieniu zagadnień ogólnych dotyczących łączenia problemów nauki i postępu z prawem oraz po postawieniu pytań o konsekwencje rozwoju współczesnej medycyny Autorka przedstawia konkluzje. Między innymi uważa, że można zasadnie przewidywać, iż sztuczna ingerencja w naturalne procesy narodzin życia i śmierci może oznaczać konieczność reorientacji kierunków rozwoju ustaw regulujących status administracyjno-prawny obywatela. Po drugie – niezbędne jest ,,zajęcie stanowiska wobec fundamentalnego pytania, czy płeć stanowi element stanu cywilnego, czy też kategorię definiowaną na podstawie kryteriów medycznych. Rozstrzygnięcie problemu prawnej definicji płci człowieka będzie miało istotne znaczenie zarówno w sferze obowiązującego prawa regulującego zagadnienia związane ze stanem cywilnym osób, jak i w sferze rozwoju przyszłych rozwiązań prawnych w tym zakresie" (s. 79). Sądzę, że odpowiedzi na to pytanie nie doczekamy się w najbliższym czasie.

Drugi referat na temat czasu w materialnym prawie administracyjnym, pióra Joanny Człowiekowskiej, omawia takie kwestie, jak ,,czas a zasady prawa administracyjnego", ,,upływ czasu jako zdarzenie prawne w prawie administracyjnym oraz jako element stosunku administracyjno-prawnego", ,,terminy prawa materialnego", ,,przedawnienie w prawie administracyjnym" i ,,normy intertemporalne". Wywody Autorki są należycie udokumentowane; wskazują na istotny wpływ czynnika czasu na materialne prawo administracyjne, a pośrednio również na prawo procesowe. Autorka trafnie zauważa, że w pewnym zakresie czynnik czasu może zacierać granice pomiędzy prawem materialnym a prawem procesowym. Bogactwo poruszonych przez Autorkę zagadnień wskazuje – moim zdaniem – na potrzebę dalszych szczegółowych badań większości problemów, o których mowa w referacie.

Najobszerniejsze są referaty poświęcone zagadnieniom czasu w procesowym prawie administracyjnym, zwłaszcza referat Piotra Lisowskiego. Jest to oczywiście wynikiem tego, że w procesowym prawie instytucja terminów z wielu względów odgrywa pierwszorzędną rolę.

Piotr Lisowski słusznie zauważa, że użycie oznaczenia c z a s czyni zasadnym objęcie jego analizą nie tylko przepisów dotyczących terminów. Twierdzi, że inkorporowanie czasu do regulacji prawnych czyni z niego jedną z kluczowych determinant porządku prawnego.

W części szczegółowej swoich rozważań Autor wyróżnia przepisy bezpośrednio odnoszące się do czasu (regulacje eksponujące aspekty czasowe) oraz przepisy pośrednio traktujące taki kontekst (regulacje uwzględniające aspekty czasowe). W pracy podano szczegółową enumerację przepisów należących do tych dwóch grup, dokonując w pierwszej grupie podziału na cztery podgrupy. Autor wskazuje i omawia jeszcze inne kategorie terminów. Na podstawie kryterium podmiotowego wyróżnia terminy dla administrujących i dla administrowanych, z punktu widzenia źródła ustanowienia terminu – terminy ustawowe i terminy wyznaczone przez organ administracji publicznej. Wspomina oczywiście, o terminach materialnych i procesowych, zaś termin wyznaczony przez datę nazywa terminem punktowym, podkreślając, że wyznaczanie terminów punktowych pozostaje w kompetencji administrujących. Przypomina, że w przepisach k.p.o., oprócz regulacji terminów procesowych, zawarta jest również regulacja terminów o charakterze materialnym; chodzi o terminy uchylenia decyzji w trybie instytucji wznowienia oraz terminy stwierdzenia nieważności decyzji. Zgłasza propozycję, aby terminy materialne zamieszczone w aktach normatywnych co do zasady procesowych nazwać terminami materialnymi plus, a w odwrotnej sytuacji – terminami procesowymi plus.

Autor wyjaśnia w sposób wnikliwy i precyzyjny kwestie związane z obliczeniem terminów, sprawy doręczeń i przywracania terminów; zajął się również terminem 65 dni na wydanie pozwolenia

na budowę, przewidzianym w art. 35 ust. 6 prawa budowlanego. W podsumowaniu swego referatu Autor stwierdza, że nawiązywanie, wykorzystywanie czy odwoływanie się do czasu odbywa się na wielu różnych płaszczyznach i na wiele sposobów, zaś **„[c]echy czasu (nieustający i wymierny upływ) stanowią nieuchronny, niezbędny i uniwersalny kontekst dla porządku prawnego"** (s. 145).

W kolejnym referacie (*Regulacje czasu trwania postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę a wymogi spójności systemu prawa administracyjnego – w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych*) E. Szczygłowska naświetla wszechstronnie zagadnienie trwania postępowania w sprawie wydania decyzji o pozwoleniu na budowę oraz postępowania w sprawie wymierzenia kary za nieterminowe wydanie pozwolenia na budowę. Problem ten wzbudził duże zainteresowanie; został poruszony również w referacie P. Lisowskiego oraz w niektórych głosach w dyskusji.

Celem referatu E. Szczygłowskiej było udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy regulacje zawarte w art. 36 ust. 6-8 Prawa budowlanego są spójne z istniejącą regulacją zawartą w k.p.a. Czy w sposób uzasadniony modyfikują lub uzupełniają mechanizm przeciwdziałania skutkom bezczynności organu administracji publicznej, czy też przeciwnie – burzą ten mechanizm, zakłócając spójność systemu prawa administracyjnego?

Po dokładnej i wnikliwej analizie obowiązującej regulacji prawnej Autorka stwierdza, że tendencja zmierzająca do ustalenia prymatu zasady szybkości postępowania nad innymi zasadami k.p.o. nie jest prawidłowa, należy bowiem zachować systemowe więzi między regulacją prawa budowlanego a przepisami k.p.o. (s. 160).

Gdy chodzi o postępowanie w sprawie wymierzenia kary za nieterminowe wydanie pozwolenia na budowę, Autorka słusznie przyjmuje, że to postępowanie jest postępowaniem odrębnym od postępowania w przedmiocie pozwolenia na budowę. Kara jest bowiem nakładana na organ administracyjny przez organ wyższego stopnia, a nie na stronę z postępowania w sprawie wydania pozwolenia na budowę. Trafnie sąd administracyjny wskazuje, że kara powinna pełnić rolę dyscyplinującą i motywującą do terminowego załatwienia wniosków o wydanie pozwolenia na budowę. W postępowaniu o wymierzenie kary nawiązywany jest stosunek wewnętrzny o charakterze nadzorczym.

W konkluzji E. Szczygłowska stwierdza, że regulacja prawa budowlanego w zakresie odnoszącym się do postępowania w sprawie wymiaru kary nie jest spójna ani z regulacją procesową wynikającą z Kodeksu postępowania administracyjnego, ani z przepisami prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz prawem ustrojowym.

IV. Recenzowana książka obejmuje także głosy dyskusyjne i inne wystąpienia 16 uczestników spotkania. Omawiam tylko obszerniejsze wystąpienia bądź artykuły.

Jan Boć omówił trzy aspekty upływu czasu dla prawa administracyjnego. Andrzej Chajbowicz wskazał na znaczenie upływu czasu w działalności policji administracyjnej. Andrzej Duda w artykule *Bieg czasu a problem wszczęcia postępowania administracyjnego na żądanie strony* omówił instytucje uregulowane w artykułach 63 i 64 k.p.a. W jego opracowaniu pojawia się kilkakrotnie sformułowanie „uzupełnienie braków" bądź „uzupełnienie braków formalnych" (s. 187-194). „Uzupełniać" oznacza dodawać, dlatego Autor postuluje termin „dodawanie braków" czy też „dodawanie braków formalnych". Nie można w tym wypadku przypisać wadliwego sformułowania ustawodawcy. W art. 64 § 2 k.p.a. stanowi się, co następuje: „Jeżeli podanie nie czyni zadość innym wymaganiom ustalonym w przepisach prawa, należy wezwać wnoszącego podanie do **usunięcia braków** w terminie siedmiu dni z pouczeniem, że **nieusunięcie tych braków** powoduje pozostawienie podania bez rozpoznania" [podkr. – E.O.]. Również w art. 169 § 1 Ordynacji podatkowej jest mowa o usuwaniu braków, zaś w art. 49 § 1 prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi mowa jest o uzupełnieniu lub poprawieniu pisma strony, a nie braków. Zwracam na to uwagę, ponieważ wskazany błąd popełnia wielu autorów, a nawet niekiedy sąd administracyjny.

Wojciech Jakimowicz przedstawił płaszczyzny badań nad problematyką czasu i jego rolę w prawie administracyjnym. Wyróżnia on cztery role czasu w prawie administracyjnym: a) tworzącą (kreacyjną) to prawo, szeroko rozumiane, aż do prawa sędziowskiego i prawa zwyczajowego, b) kształtującą istniejący system prawa i jego elementy, c) eliminującą z systemu prawnego elementy zbędne, d) uelastyczniającą lub petryfikującą system prawny albo jednocześnie uelastyczniającą i petryfikującą ten system.

Jan Jeżewski zwrócił uwagę na zagadnienie ,,rygor czasu – rygor procedury". Mariusz Kotulski swoje obszerne opracowanie poświęcił zasadom ogólnym postępowania administracyjnego w aspekcie czasu. W podsumowaniu Autor stwierdził, że ,,chociaż zasady ogólne postępowania administracyjnego same w sobie niezwykle istotne dla całej procedury administracyjnej, stanowią istotny i stabilny punkt odniesienia, to są jednak uwarunkowane czasem. Dzieje się to albo poprzez kształtowanie ich treści, albo poprzez czasowe ich zastosowanie, albo wreszcie same odwołują się do czasu (jego upływu) jako przesłanki ich stosowania. Kontekst czasu stwarza zatem uwarunkowania dla prawidłowego stosowania zasad ogólnych postępowania administracyjnego" (s. 217).

Bardzo interesujące opracowanie zamieściła Barbara Kowalczyk (*Czas w procedurze tworzenia prawa – kontekst członkostwa w UE*).

Marcin Niemiec opublikował swój głos w dyskusji na temat: ,,Czas a ustrojowe prawo administracyjne".

Z kolei w swym obszernym wystąpieniu *Racjonalność instytucji kar za zwłokę w wydaniu decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę jako instrumentu zapewniającego szybkość postępowania* Paweł Mysłowski nawiązuje do omówionego referatu Ewy Szczygłowskiej, zwłaszcza jego części dotyczącej postępowania w sprawie wymierzenia kary. Autor, po przedstawieniu swojego poglądu na istotę regulacji zawartej w art. 35 ust. 6 prawa budowlanego i dokładnej jej analizy, dochodzi do – jak sądzę – trafnej konkluzji: ,,Zasadniczą wadą wskazanej regulacji [...] było natomiast niezsynchronizowanie jej z już istniejącymi regulacjami służącymi zwalczaniu przewlekłości postępowania administracyjnego, brak możliwości udziału najbardziej zainteresowanych – inwestorów w prowadzeniu postępowania w przedmiocie ukarania organu odpowiedzialnego za przewlekłość postępowania i skierowanie wymierzanej kary w przyszłość, jako instrumentu mającego jedynie charakter prewencyjny, zapobiegający – zresztą w pośredni sposób – powstaniu w przyszłości opóźnień w wydawaniu decyzji w przedmiocie pozwolenia na budowę" (s. 237).

Iwona Niżnik-Dobosz w swoim wystąpieniu *Płaszczyzna abstrakcyjna i rzeczywista czasu w prawie administracyjnym* zajęła stanowisko co do wygłoszonych referatów, zwłaszcza wypowiedzi Renaty Kusiak-Winter, Jolanty Blichacz i Joanny Człowiekowskiej, wysoko oceniając ich wartość.

Konrad Nowacki podzielił się swymi refleksjami na tle działań legislacyjnych administracji i rządu. Natomiast Andrzej Pakuła w swoim głosie w dyskusji zajął się określeniami: ,,czas w prawie administracyjnym" i ,,czas w administrowaniu".

W drugiej części książki najobszerniejszy artykuł: *Zasada aktualności regulacji w prawie administracyjnym*, opublikował Michał Sobol. Autor zajął się problematyką intertemporalną w prawie administracyjnym, która – jak słusznie zauważa – pozostaje na uboczu teorii prawa administracyjnego (s. 26). W recenzji nie sposób streścić jego interesujących wywodów na temat problematyki intertemporalnej w prawie administracyjnym. Uzasadniony więc jest postulat Autora, aby ta problematyka stała się przedmiotem szerokiej dyskusji w środowisku administratywistów (s. 272). Moim zdaniem, problematyka ta kwalifikuje się do monograficznego opracowania.

W swoim głosie w dyskusji Jerzy Supernat podzielił się interesującymi – jak zwykle – uwagami na temat ,,czas a prawo administracyjne".

Podsumowania materii związanej z tematem konferencji dokonał Jan Zimmermann, publikując *Refleksje ogólne o prawie administracyjnym zainspirowane czasem.* Wymienię jedną z tych refleksji. ,,Właśnie problematyka czasu ujawniła nowe argumenty przemawiające za zatarciem lub stwierdzeniem teoretycznej zbędności rozróżniania między administracyjnym prawem ustrojowym, materialnym i procesowym [...]. Okazało się, że jest przynajmniej kilka instytucji prawa administracyjnego związanych z czasem, dla których omawiany podział tego prawa nie jest potrzebny. I tak w pierwszym rzędzie zacieranie się tych różnic można zaobserwować w ramach ściśle związanej z upływem czasu instytucji przedawnienia. [...] Zacieranie granicy prawa procesowego z prawem ustrojowym jest widoczne również w ramach problematyki bezczynności administracji, wprowadzanych w tych sytuacjach fikcji prawnych itd." (s. 281-283).

V. Dzięki I Krakowsko-Wrocławskiemu Spotkaniu Naukowemu Administratywistów powstała interesująca książka, stanowiąca wkład do teorii prawa administracyjnego ze względu na jej tematykę i poziom opracowań. Inicjatorom spotkania oraz redaktorowi recenzowanej książki prof. dr. hab. Janowi Zimmermanowi należą się słowa uznania i wdzięczności. Oczywiście oczekujemy dalszych tak udanych spotkań oraz publikacji ich wyników.

VI. Do obowiązków sumiennego recenzenta – jakim chciałbym być – należy zwrócenie uwagi także na błędy drukarskie. W recenzowanej książce zauważyłem tylko kilka takich błędów. I tak na s. 82 jest ,,do w kompetencje" wyraz ,,do" jest zbędny; na s. 88 jest ,,pod dniu" zamiast ,,po dniu"; na s. 163, 164, 165 i 186 występuje ,,pr. Bank" zamiast ,,pr. bud."; na s. 230 jest ,,wstępowanie licznych patologii" zamiast ,,występowanie licznych patologii", a na s. 232 widnieje ,,stosowana przez organy" zamiast ,,stosowany przez organy".

Eugeniusz Ochendowski

Andrzej Piekara, *Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki*, Centrum Studiów Samorządu Terytorialnego i Rozwoju Lokalnego Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2010, ss. 95.

Książka profesora Andrzeja Piekary to zwięzłe, erudycyjne studium, w którym Autor podejmuje bardzo ważny – z punktu widzenia sprawnego funkcjonowania nowoczesnego, demokratycznego państwa i społeczeństwa – problem jakości administracji publicznej.

Punktem wyjścia opisów i analiz zawartych w pracy jest pojęcie kultury administracji publicznej, którą Autor rozumie jako specyficzną część kultury globalnej danego społeczeństwa (s. 8). Kultura administracji kształtuje się pod wpływem ludzkich potrzeb zarówno pierwotnych, jak i wtórnych. Zdeterminowana jest uwarunkowaniami materialnymi (między innymi historycznymi, geograficznymi), na tle których kształtują się systemy wartości, obyczaje, zwyczaje czy poglądy.

Autor proponuje szersze i węższe rozumienie kultury administracji. W szerszym ujęciu obejmuje ona przestrzeganie prawa, norm etycznych, dyrektyw prakseologicznych, socjologicznych, psychologicznych, a także racjonalną politykę kadrową opartą na kryteriach merytorycznych i etycznych. Kultura administracji pojmowana w węższym znaczeniu to kultura warstwy urzędniczej, jako określonej grupy społeczno-zawodowej, segmentu (subkultury) w ramach kultury danego społeczeństwa.

Według Autora, źródła patologii i dysfunkcji administracji publicznej tkwią między innymi w degradacji w okresie PRL tradycyjnych wartości, takich jak sprawiedliwość, moralność, demokracja. Nie bez znaczenia jest również fakt, że na stanowiska kierownicze w administracji w okresie powojennym powoływano ludzi z tak zwanego awansu społecznego, często nieposiadających odpowiedniego wykształcenia i doświadczenia, za to wiernie oddanych komunistycznej władzy i ideologii. Tacy ludzie nie mogli budować powagi i autorytetu instytucji, które reprezentowali. W rezultacie wytworzyła się ,,socjalistyczna" kultura administracji publicznej, która była zaprzeczeniem istniejących w demokratycznych państwach europejskich zasad i cech administracji publicznej (s. 17). Negatywny bagaż postaw i zachowań ukształtowanych w okresie rządów komunistycznych ciągle daje o sobie znać.

Zdaniem Autora, poziom kultury administracji publicznej – determinowany poziomem wiedzy i umiejętności oraz poziomem moralnym pracowników – jest we współczesnej Polsce niski. Ma to związek z negatywnymi zjawiskami zachodzącymi w szerszej społecznej skali. Coraz częściej w życiu publicznym dają o sobie znać poglądy i zachowania społecznie patologiczne i destrukcyjne. Spada poziom autodyscypliny zawodowej i etycznej, zanikają postawy obywatelskie i patriotyczne – powoduje to dezorganizację życia społecznego, osłabienie założonych ról instytucji państwowych, a w rezultacie pojawiają się oznaki atrofii całego państwa (s. 22).

W związku z tak negatywną diagnozą sytuacji Autor stawia pytanie, co należy czynić, aby ją zmienić i aby zapobiegać rozwojowi zjawisk patologicznych. Jako skuteczne remedium proponuje wzmocnienie dyscyplinującej funkcji prawa. Domaga się zatem szybkiej egzekucji prawa, stosowania – jeśli jest taka potrzeba – rychłych i dolegliwych kar. Prawo musi się stać skutecznym

instrumentem wymuszania postaw, działań i zachowań praworządnych i konstruktywnych. „Równocześnie niezbędne są sankcje społeczne i prawne za lekceważenie norm etycznych, zasad współżycia społecznego i dobrych obyczajów" (s. 22). Gdy regulatorem zachowań przestaje być sumienie (które dla Autora jest ważnym psychologiczno-etycznym mechanizmem samoregulacji), musi zadziałać strach przed prawną oraz polityczną i społeczną odpowiedzialnością.

Autor nie ogranicza się jedynie do krytyki i wskazania „ciemnych stron" funkcjonowania administracji publicznej. Zarysowuje (w drugim rozdziale książki) model praworządnej i dobrej administracji, którego praktycznym układem odniesienia są uregulowania prawne dotyczące stosunków urząd–obywatel. Szczegółowo analizuje odpowiednie zapisy Kodeksu postępowania administracyjnego oraz innych aktów prawnych, na podstawie których obywatel może – w uzasadnionych przypadkach – zaskarżyć do sądu administracyjnego akt władzy lokalnej lub regionalnej. Przedstawia również zakres i tryb postępowania Rzecznika Praw Obywatelskich (RPO) jako instytucji prawnej służącej obywatelom i ich organizacjom w ochronie wolności i praw człowieka i obywatela, a także ochronie zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej (s. 42). Przy tej okazji Autor, po raz kolejny, podkreśla znaczenie autorytetu osób sprawujących ważne społecznie funkcje i urzędy. Kandydat na stanowisko RPO musi wyróżniać się, poza odpowiednim przygotowaniem merytorycznym, przede wszystkim autorytetem ze względu na swoje walory moralne i wrażliwość społeczną. Jest to niezwykle ważne, ponieważ Rzecznik, oceniając postępowanie organów władzy publicznej wobec obywateli, powinien badać jego zgodność nie tylko z normą prawa, ale także z zasadami współżycia i sprawiedliwości społecznej. Należy zgodzić się z Autorem, że takie „dwutorowe" podejście do rozpatrywania spraw ma fundamentalne znaczenie dla humanizacji i hamanitaryzacji stosunków władza–obywatel.

W zakończeniu drugiego rozdziału książki Andrzej Piekara pisze o bardzo szkodliwej praktyce, podyktowanej partyjnym partykularyzmem, polegającej na „czystkach" w administracji, związanych ze zmianami (w wyniku wyborów) układów politycznych. Zastępowanie „nie swoich" urzędników „swoimi" godzi w profesjonalizm i stabilność administracji. Mogłoby temu skutecznie zaradzić pełne i konsekwentne stosowanie w praktyce regulacji prawnych dotyczących służby cywilnej. Niestety jednak „patologiczna" – jak stwierdza Autor – częstotliwość zmian ustawy o służbie cywilnej świadczy o instrumentalnym traktowaniu prawa przez rządzące koalicje i układy polityczne, nadmiernie skoncentrowane na partyjnej walce o stanowiska publiczne. Ponawiane kilkakrotnie „majstrowanie" przy ustawie jest przejawem patologii procedur legislacyjnych. Trudno nie zgodzić się ze zdecydowanie negatywną oceną tych praktyk przez Autora, wyrażoną w konstatacji, że w ten sposób Konstytucja przegrywa z partykularnymi interesami partii politycznych.

Kolejny rozdział książki poświęcony jest dyrektywom prakseologicznym odnoszącym się do administracji zhumanizowanej, czyli sprawnej i etycznej. Punktem wyjścia analiz i wskazań praktycznych zawartych w rozdziale jest sformułowana przez Tadeusza Kotarbińskiego koncepcja dzielnego działania. Działanie określone przez autora *Medytacji o życiu godziwym* takim przymiotnikiem, jest sprawne i zarazem poprawne etycznie. Cechuje ono człowieka prawego, kompetentnego, godnego szacunku, któremu można ufać, na którym można polegać. Taką postawę „spolegliwego opiekuna" powinny przejawiać, zdaniem Andrzeja Piekary, osoby sprawujące służbę publiczną. Urzędnicy powinni odpowiadać – jakby to staroświecko brzmiało – wzorcowi porządnego człowieka. Optymizmem napawa fakt, że taki ideał, bliski treściowo pojęciu spolegliwego opiekuna (czy nawet szerzej autorytetu), nadal stanowi dla wielu ludzi, szczególnie na poziomie społeczności lokalnych, pożądaną i cenną wartość. Od osób sprawujących funkcje publiczne oczekuje się zatem, że będą porządne, uczciwe i sprawne w działaniu, posiadające odpowiednią wiedzę i niezbędne umiejętności, aby rzetelnie i uczciwie wykonywać przyjęte na siebie obowiązki i zadania.

Konkluzją rozważań dotyczących administracji sprawnej w działaniu i zarazem poprawnej etycznie jest stwierdzenie Autora, że znajomość prakseologii, pogłębiona i uzupełniona wiedzą z zakresu etyki, socjologii, psychologii, prawa, teorii rozwoju lokalnego i regionalnego decyduje o poziomie intelektualnym kadr w administracji publicznej, a tym samym – o jakości tej administracji (s. 55).

Końcowy rozdział książki służy uzupełnieniu i pogłębieniu rozpoznania uwarunkowań jakości administracji publicznej zawartych w zasadach ustrojowych i organizacyjnych państwa, a w szczególności w podstawowych zasadach organizacyjnych regulujących funkcjonowanie administracji publicznej. Autor skupia swoją uwagę przede wszystkim na analizie zasady decentralizacji, której praktyczna realizacja polega na przekazaniu, w drodze ustaw, kompetencji (uprawnień decyzyjnych)

i zadań oraz odpowiednich środków materialnych z wyższych szczebli władzy publicznej na niższe, do lokalnych włącznie (s. 65).

Decentralizacja występuje najczęściej w postaci ustroju samorządu terytorialnego. Autor poprzedza zatem analizę tej zasady zwięzłą charakterystyką podstawowych elementów konstrukcyjnych (głównie natury prawnej i organizacyjnej) mechanizmu samorządu terytorialnego. Podkreśla zarazem, że z punktu widzenia praktycznego funkcjonowania samorządu, niezwykle istotne jest, jakimi treściami społecznymi są wypełnione te ramy prawne i organizacyjne. Rozwijając ten aspekt zjawiska, przedstawia elementy (wymiary) procesu upodmiotowienia społeczności lokalnej i rozwoju lokalnego będącego rezultatem prawidłowo przeprowadzonej decentralizacji. Podstawowe uwarunkowania, funkcje i atrybuty decentralizacji przez samorząd terytorialny mają głównie charakter socjologiczny i polityczny. Wśród nich najważniejsze jest przekształcanie się zbiorowości ludzkiej w upodmiotowioną – pod względem psychospołecznym, politycznym i majątkowym – społeczność. W tym złożonym i dynamicznym procesie zasadniczą rolę pełni szereg wzajemnie powiązanych elementów i zjawisk, takich jak: więź terytorialna i społeczna (integracja), samoorganizacja lokalnej społeczności, instytucje lokalne, świadomość wspólnego dobra, lokalne autorytety i liderzy (sprawni i godni zaufania), kreatywne i obywatelskie postawy mieszkańców, kapitał społeczny, sprawne i rozbudowane mechanizmy demokracji lokalnej.

Decentralizacja przynosi wielorakie korzyści, między innymi poszerza zakres wolności, podnosi poziom zaangażowania i sprawności zarówno w wymiarze indywidualnym, jak i społecznym. Powoduje, że członkowie wspólnot lokalnych lepiej rozumieją rzeczywistość społeczną, mają poczucie wpływu na bieg spraw w swoim otoczeniu, miejsce, w którym żyją, staje się im bliższe, wzmacniają się więzi społeczne; w efekcie ludzkie zbiorowości przekształcają się w kreatywne społeczności lokalne. Dzięki decentralizacji i rzeczywistej demokracji lokalnej mechanizmy samoregulacyjne danego mikrospołeczeństwa mogą działać szybciej (skuteczniej) i w szerszym zakresie niż w systemie administracji scentralizowanej (s. 71).

Andrzej Piekara podkreśla, że dobrodziejstwa decentralizacji i jej twórcze funkcje, a zwłaszcza funkcje jednostek samorządu terytorialnego, zaistnieją pod warunkiem respektowania dyrektyw naukowych, głównie socjologicznych, prakseologicznych, teorii organizacji i nauki administracji. Wśród tych dyrektyw najważniejsze – zdaniem Autora – są dwie. Pierwsza wskazuje, że decentralizacja powinna być realizowana w środowiskach społecznych, które potrafią uruchomić demokratyczne mechanizmy społecznej inspiracji, uczestnictwa, kontroli, odpowiedzialności i autokorektury. Druga dyrektywa zaleca, aby przeprowadzać proces decentralizacji przede wszystkim w odniesieniu do społeczności lokalnych i ich instytucji funkcjonujących w jednostkach podziału terytorialnego, które wielkością swego obszaru, liczbą ludności i charakterem stosunków społecznych są adekwatne do zadań i ról, które mają spełniać.

Kończąc analizę ukazującą funkcjonalną ważność i zarazem „wielopoziomowość" uwarunkowań skutecznej decentralizacji, Autor zwraca uwagę na zagrożenia, jakie mogą pojawić się w trakcie jej wprowadzania. Po pierwsze, proces decentralizacji w administracji publicznej, któremu równolegle nie towarzyszy proces rozwoju demokracji lokalnej, może spowodować, że przekazana na niższe szczeble władza znajdzie się w rękach nieudolnej, bezkarnej (wolnej od społecznej kontroli i odpowiedzialności) biurokracji, która może być wykorzystywana przez nieformalne grupy (kliki) do realizacji własnych interesów o nielegalnym czy wręcz przestępczym charakterze.

Zagrożeniem dla decentralizacji (które często przybiera postać poważnych uciążliwości w codziennych funkcjonowaniu samorządów) może być także jej pozorność, swoista „niekompletność". Polega ona na przykład na tym, że ustawodawca przekazuje „w dół" zadania bez odpowiednich uprawnień decyzyjnych (kompetencji), albo przekazuje zadania i kompetencje, ale bez równoczesnego zagwarantowania jednostkom samorządu terytorialnego (j.s.t.) niezbędnych środków finansowych na realizację zdecentralizowanych zadań. Możliwa jest również taka sytuacja, że j.s.t. otrzymała zadania, kompetencje i środki, ale nadzór nad nią ze strony organów administracji rządowej jest tak silny i rozbudowany, że poważnie ogranicza („paraliżuje") samodzielność jej organów, czyniąc *de facto* decentralizację iluzoryczną. Decentralizacja może nie przynosić oczekiwanych rezultatów także wtedy, gdy przeprowadza się ją bez należytej dbałości o społeczną i etyczną jakość i profesjonalizm kadry urzędniczej. Stosowanie pozamerytorycznych kryteriów rekrutacji, na co Autor z ubolewaniem wielokrotnie wskazuje w swoich rozważaniach, jest objawem nadmiernego upartyjnienia polityki kadrowej, w tym decyzji personalnych.

Książka Andrzeja Piekary jest ważnym głosem w dyskusji na temat jakości administracji publicznej w Polsce. Wskazuje, poprzez krytyczną i wielopoziomową – etyczną, socjologiczną,

prakseologiczną – analizę jej słabości, rozliczne braki i dysfunkcje. Autor nie ogranicza się jednak tylko do krytyki, proponuje konstruktywne rozwiązania w zakresie mechanizmów prawnych i sposobów działania mogących przyczynić się do podniesienia poziomu kultury administracji publicznej, a tym samym jej jakości.

Recenzowana książka ma głęboko humanistyczną wymowę, jest dowodem społecznej wrażliwości i autentycznej troski Autora o właściwe funkcjonowanie społeczno-prawnych mechanizmów życia publicznego. Bardzo cenne i praktycznie użyteczne jest wyeksponowanie przez Autora komplementarności profesjonalnego (wiedza) i etycznego wymiaru funkcjonowania administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że warunkiem podnoszenia sprawności, powagi i autorytetu władzy i administracji publicznej każdego szczebla jest wiedza (kompetencje merytoryczne, kwalifikacje, doświadczenie) oraz walory moralne.

Dodatkową zaletą książki jest jasny, zwięzły tok wywodu. Niezwykle pomocne dla czytelnika są także rozbudowane przypisy, z licznymi odwołaniami do literatury przedmiotu, aktów prawnych oraz tekstów o charakterze publicystycznym. Zarówno przypisy, jak i uzupełniające książkę aneksy (zawierające Kodeks etyki służby cywilnej i Europejski kodeks dobrej praktyki administracyjnej) pozwalają odbiorcy głębiej wniknąć w problematykę będącą przedmiotem zawartych w pracy rozważań i analiz.

Bożena Tuziak

Wiesława Przybylska-Kapuścińska, Marek Mozalewski, *Kapitał wysokiego ryzyka*, PWE, Warszawa 2011, ss. 288.

Rynek kapitału wysokiego ryzyka w Polsce ma stosunkowo krótką historię, a stan jego rozwoju i kompletność struktury pozostają ciągle dość daleko w tyle w stosunku do szeregu krajów europejskich. Tymczasem ten segment rynku kapitałowego może odgrywać – jak wskazują doświadczenia innych gospodarek – istotną rolę w finansowaniu przedsięwzięć o dużym potencjale wzrostu, ale obarczonych relatywnie wysokim ryzykiem. Przykład Stanów Zjednoczonych, które są uważane za ojczyznę *venture capital*, stanowi ciągle niedościgły wzorzec dla większości krajów europejskich w zakresie wykorzystania tego typu środków do finansowania szeroko rozumianych innowacji.

Utworzenie jednolitego obszaru gospodarczego w ramach Wspólnoty Europejskiej w wyniku usunięcia szeregu barier związanych z przepływem kapitału daje szansę na lepsze wykorzystanie możliwości finansowania procesów innowacyjnych za pomocą *venture capital*. W tym kontekście książka W. Przybylskiej-Kapuścińskiej i M. Mozalewskiego *Kapitał wysokiego ryzyka* wyróżnia się aktualnością i znaczeniem podjętej problematyki. W Polsce liczba kompleksowych opracowań dotyczących finansowania inwestycji za pomocą *venture capital* jest ciągle niewielka, co znajduje swoje odbicie w niedostatecznym stanie wiedzy w tym zakresie. Należy przy tym wziąć pod uwagę, że specyfiką rynku *venture capital* są ciągłe zmiany strukturalne obejmujące w zasadzie wszystkie aspekty jego funkcjonowania – prawne, instytucjonalne, procesowe, instrumentalne. Każde nowe opracowanie naukowo-badawcze dotyczące tej tematyki poszerza wiedzę o tym ważnym segmencie rynku finansowego, co jest również bezsprzecznym walorem recenzowanej książki.

Publikacja ma przejrzysty i spójny układ, a szeroki zakres przedmiotowy zawartych w niej rozważań sprawia, że stanowi wartościowe kompendium wiedzy na temat kapitału wysokiego ryzyka, wsparte licznymi analizami statystycznymi i przykładami. Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów, w których przedstawiono *venture capital* na tle alternatywnych sposobów finansowania działalności inwestycyjnej, wyjaśniono istotę tej kategorii ekonomicznej, omówiono proces inwestowania kapitału, przedstawiono rynek *venture capital* w Wielkiej Brytanii oraz dokonano analizy uwarunkowań powstałych dla tego typu inwestycji po utworzeniu Unii Europejskiej.

Rozdział I: *Przegląd dostępnych form pozyskiwania kapitału przez wzrostowe spółki*, zawiera klasyfikację oraz krótkie omówienie 26 potencjalnych źródeł finansowania przedsiębiorstw znajdujących się w fazie wzrostu. Przestawiono w tym miejscu nie tylko istotę poszczególnych form

finansowania, ale także kwestie związane z ich dostępnością, zastosowaniem, wadami i zaletami. Opisowi źródeł finansowania towarzyszą schematy ilustrujące przepływy pieniężne pomiędzy uczestnikami transakcji, co znacznie ułatwia percepcję treści. Istotną nowością tego przeglądu jest ujęcie w nim szeregu źródeł nieznanych bądź słabo spopularyzowanych w Polsce, jak *bootstrapping, royalty financing, private placement czy mezzanine capital*. Ich przeglądowa prezentacja pozwala na wskazanie kierunków rozwoju rynku finansowego w aspekcie możliwości pozyskiwania kapitału przeznaczonego na wspieranie rozwoju atrakcyjnych projektów, zapoznanie z jego rosnącą dywersyfikacją oferującą dostosowanie sposobu finansowania do potrzeb przedsiębiorstw, a z drugiej strony preferencji kapitałodawców oraz ulokowanie inwestycji typu *venture capital* na tle innych, bliskich im form finansowania.

Kolejny rozdział, zatytułowany *Istota venture capital*, Autorzy poświęcili kwestiom terminologicznym oraz typologiom inwestorów i etapów inwestowania. Na początku rozważań słusznie podjęli wysiłek wyjaśnienia samego pojęcia *venture capital*, a zwłaszcza jego rozgraniczenia z terminem *private equity*. Rozwój inwestycji finansowanych kapitałem wysokiego ryzyka, różnorodność ujęć występujących w nazewnictwie różnych krajów czy poszczególnych autorów prowadzą dość często do niejasności terminologicznych w tym zakresie. Obszerny przegląd i interpretacja definicji *venture capital* i *private equity* przeprowadzone przez Autorów przyczyniają się niewątpliwie do uporządkowania aparatu pojęciowego. Na szczególne wyróżnienie zasługują wieloczynnikowe klasyfikacje *venture capital/private equity*, stanowiące podstawę wyodrębnienia i opisu instytucjonalnych inwestorów tego typu kapitału. W celu przejrzystego wyjaśnienia istoty kapitału wysokiego ryzyka, posłużono się licznymi zestawieniami ich cech z alternatywnymi źródłami finansowania. Dopełnieniem charakterystyki *venture capital/private equity* jest prezentacja głównych grup inwestorów tego typu kapitału oraz etapów jego wnoszenia do przedsiębiorstwa. Klasyfikacje i opisy inwestorów oraz złożonych modeli funkcjonowania kapitału wysokiego ryzyka właściwie oddają jego złożoną istotę i wskazują na zakres praktycznego stosowania.

Zasadniczą część pracy, zarówno pod względem objętości, jak i znaczenia przedstawionej problematyki, stanowi rozdział III: *Proces inwestycyjny inwestycji wysokiego ryzyka*. Pomijając kwestię pewnej niezgrabności językowej w jego tytule, należy stwierdzić, że zawiera on kompleksowy opis etapów związanych z wnoszeniem kapitału wysokiego ryzyka do przedsiębiorstwa. Autorzy podjęli w nim problematykę stosunkowo rzadko prezentowaną w polskiej literaturze przedmiotu. Pokazano tutaj całą złożoność procesu inwestycyjnego, na który składa się udział różnych podmiotów występujących w różnych rolach, wielość stosowanych analiz i procedur postępowania, złożoność negocjacji i procesów decyzyjnych, rozbudowany zakres umów zawieranych pomiędzy kapitałodawcami i kapitałobiorcami. Wobec tego ogromu zagadnień składających się na proces inwestowania kapitału wysokiego ryzyka Autorzy dokonali jego segmentacji, omawiając w odpowiedniej sekwencji następstwa kolejne etapy. Zwrócono przy tym należytą uwagę na problem szacowania ryzyka związanego z inwestycją oraz działania podejmowane w celu jego kontrolowania i zabezpieczenia się przed jego następstwami.

W ramach opisu procesu inwestowania kapitału wysokiego ryzyka szczególnie obszernie omówiono działania podejmowane przez menedżerów spółki zarządzającej funduszem inwestycyjnym, związane z pozyskaniem i analizą projektów inwestycyjnych. Jest to w krajowej literaturze przedmiotu obszar badawczy wciąż słabo reprezentowany. Słusznie zwrócono uwagę na kluczową rolę biznesplanu jako dokumentu nie tylko prezentującego analizowane przedsięwzięcie, ale także świadczącego o umiejętnościach menedżerskich osób, które mają zarządzać przedsiębiorstwem aplikującym do funduszu. Autorzy obszernie omawiają przebieg szczegółowej oceny przedsiębiorstwa, opierając się na *due diligence*, która ma podstawowe znaczenie dla selekcji projektów zgłaszanych przez podmioty poszukujące dostępu do *venture capital*. Wnikliwie i jednocześnie w syntetycznym i przejrzystym ujęciu przedstawiono główne rodzaje analizy *due diligence* – analizę biznesową, finansową, podatkową, zasobów ludzkich, marketingową, ochrony środowiska, strategiczną. Na tym etapie procesu inwestycyjnego istotne znaczenie ma także wycena przedsiębiorstwa, gdyż źródłem korzyści dla inwestora kapitału wysokiego ryzyka będzie wzrost wartości firmy jako rezultat pomyślnie zakończonego rozwoju, w szczególności dzięki wsparciu finansowemu i menedżerskiemu ze strony funduszu inwestycyjnego. W książce przedstawiono obszerny opis różnych metod wyceny przedsiębiorstwa oraz standardów wyceny inwestycji *venture capital* opracowanych przez organizacje skupiające inwestorów kapitału wysokiego ryzyka wraz z odpowiednimi przykładami. Ze względu na

wysoki stopień skomplikowania przepływów kapitałowych zachodzących w procesie inwestycyjnym realizowanym przez fundusze *venture capital*, takie praktyczne podejście zasługuje na wysokie uznanie i podnosi walory poznawcze i dydaktyczne omawianego opracowania. Dopełnieniem podjętego w nim opisu procesu inwestycyjnego są analizy dotyczące stosowanych przez fundusze struktur kapitałowych, umów inwestycyjnych oraz udziału funduszy w kontroli i zarządzaniu spółką portfelową. Charakterystykę procesu inwestycyjnego w sposób logiczny zamyka przedstawienie sposobów wyjścia z inwestycji, które jest integralnym elementem zaangażowania tego typu kapitału w przedsiębiorstwie.

W Europie prekursorem inwestycji *venture capital* i do dzisiaj największym rynkiem kapitału tego typu jest Wielka Brytania. Słuszny był zatem wybór tego kraju dla przedstawienia w kolejnym rozdziale (*Charakterystyka rozwoju venture capital w Wielkiej Brytanii*) zarówno struktury rynku, jak przede wszystkim regulacji normatywnych i programów rządowych tworzących sprzyjające warunki otoczenia i wspierających bezpośrednio rozwój inwestycji *venture capital*. Kraj ten ciągle może stanowić wzorzec dla innych gospodarek w zakresie wykorzystania kapitału wysokiego ryzyka do finansowania przedsięwzięć o dużym potencjale wzrostowym.

Pracę zamyka rozdział *Analiza porównawcza spójności rynku kapitału wysokiego ryzyka w krajach Unii Europejskiej*, zawierający nowatorską w krajowej literaturze przedmiotu analizę tego ważnego zagadnienia. Kraje członkowskie UE, mając pełną świadomość znaczenia innowacji we współczesnych gospodarkach oraz nasilającej się konkurencji w tym zakresie ze strony USA i innych potęg gospodarczych, podejmują różne przedsięwzięcia mające na celu zdynamizowanie rozwoju rynku kapitału wysokiego ryzyka. Autorzy stawiają tezę, że obecnie potencjał rynków kapitałowych Unii Europejskiej nie jest w pełni wykorzystany i nie zapewnia odpowiedniego dopływu środków finansowych oraz wsparcia menedżerskiego dla małych i średnich przedsiębiorstw dysponujących innowacyjnymi projektami. Identyfikują bariery prawne, podatkowe i operacyjne ograniczające przepływy kapitału na obszarze Unii Europejskiej. Z drugiej strony wskazują na znaczący potencjał rynku unijnego wzmocniony przez procesy integracyjne, poszerzające dostęp do kapitału, innowacyjnych projektów, rynków zaopatrzenia i zbytu, kadry menedżerskiej oraz możliwości przeprowadzania dezinwestycji. Analizy porównawcze regulacji normatywnych i podatkowych, odnoszące się do poszczególnych krajów członkowskich Wspólnoty, wskazują na utrzymujący się ciągle stan zróżnicowania warunków rozwoju inwestycji *venture capital*. Dotyczy to zarówno starych krajów członkowskich, których gospodarki prezentują z reguły wysoki poziom rozwoju, jak i nowych członków Wspólnoty z gospodarkami wzrostowymi.

Książka W. Przybylskiej-Kapuścińskiej i M. Mozalewskiego *Kapitał wysokiego ryzyka* ma duże walory poznawcze. Porządkuje dotychczasowy stan wiedzy na temat *venture capital*, ale przede wszystkim dostarcza szeregu nowych i aktualnych informacji oraz analiz i ocen w tym zakresie. Jej treść w pełni odzwierciedla tendencje zmian na rynku kapitału wysokiego ryzyka i wskazuje na duże zróżnicowanie jego rozwoju w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Przystępny język naukowy, syntetyczna forma opisu procesów i zjawisk, przykłady praktyczne oraz liczne ilustracje graficzne pozwalają na szerokie wykorzystanie książki w badaniach naukowych i procesie dydaktycznym.

Jerzy Węcławski

Badania kapitału społecznego w Wielkopolsce. Diagnoza stanu i perspektywy wzrostu, pod red. Eulalii Skawińskiej, Wyższa Szkoła Bankowa w Poznaniu, Poznań 2011, ss. 275.

Na temat kapitału społecznego ukazało się ostatnio wiele pozycji zarówno w Polsce, jak i poza jej granicami. Większość publikacji zajmuje się wszakże tym tematem z perspektywy makrospołecznej, z reguły koncentrując się na teoretycznych aspektach kapitału społecznego, brak zaś większej liczby poważnych prac poświęconych kapitałowi społecznemu, które obejmowałyby zarówno jego perspektywę teoretyczną, jak i empiryczną. Wynikać to może z trudności badań, ponieważ kapitał społeczny

ma interdyscyplinarny charakter, sytuuje się na pograniczu wielu dyscyplin naukowych, takich jak: socjologia, politologia, psychologia społeczna, etyka życia gospodarczego, ekonomia, zarządzanie itd. W związku z tym jest mierzony z wykorzystaniem wielu technik i z punktu wiedzenia różnych metodologii, co utrudnia porównywanie wyników badań. Wieloaspektowość kapitału społecznego sprawia, że aby można go było zbadać całościowo, konieczne jest współdziałanie badaczy z wielu obszarów nauki, co jest trudnym przedsięwzięciem.

Książka *Badania kapitału społecznego w Wielkopolsce. Diagnoza stanu i perspektywy wzrostu* zasługuje w tym kontekście na szczególną uwagę. Prezentuje zróżnicowane podejście badawcze do kapitału społecznego. Publikacja ta jest zwieńczeniem badań w ramach projektu PKOL pt. *Badanie kapitału społecznego jako czynnika determinującego skuteczność strategii polityki społecznej w Wielkopolsce*, finansowanego z Europejskiego Funduszu Społecznego, a prowadzonych pod kierunkiem prof. dr hab. Eulalii Skawińskiej. Badacze podjęli próbę socjologicznego i ekonomicznego omówienia rozwoju kapitału społecznego w wymiarze regionalnym.

W swej publikacji Autorzy koncentrują się na sześciu teoretycznych i empirycznych problemach kapitału społecznego: 1) przedstawieniu stanu badań nad kapitałem społecznym, 2) ukazaniu kapitału społecznego w samorządzie terytorialnym i wspólnocie lokalnej, 3) opisie zasobów kapitału społecznego w szkolnictwie, 4) ukazaniu złożoności kapitału społecznego w organizacjach przemysłowych, 5) ocenie zasobów kapitału społecznego na rynku pracy, 6) ukazaniu perspektyw rozwoju i wykorzystania kapitału społecznego w polityce społecznej.

Wskazane aspekty przedstawiają trafny dobór orientacji teoretycznej i empirycznej prezentacji, obrazując stan i perspektywy kapitału społecznego w wymiarze regionalnym. W poszczególnych rozdziałach Autorzy prezentują zarówno dyskurs teoretyczny, jak i wyniki badań empirycznych.

Swoje rozważania na temat kapitału społecznego Autorzy przedstawiają w dziesięciu rozdziałach, które podzielone są na 3 części: pierwsza przedstawia założenia teoretyczne kapitału społecznego, druga – analizy empiryczne zasobów i atrybutów kapitału społecznego w Wielkopolsce, trzecia – sposoby rozwoju i wykorzystania kapitału społecznego jako czynnika zwiększającego sprawność polityki społecznej.

Pierwszą część otwiera rozdział *Koncepcja kapitału społecznego*, w którym zaprezentowano to zagadnienie w świetle literatury i stan badań dotyczących tego kapitału. Przedstawiono różnorodne ujęcia kapitału społecznego, których fundamentem są liczne nurty badawcze, między innymi teoria rozwoju społecznego, teoria rozwoju demokratycznego, ekonomia rozwoju, ekonomia instytucjonalna. Dokonany przez Autorów podział na węższe i szersze ujęcie kapitału pozwala wyodrębnić jego wymiary: strukturalny, regulatywny i behawioralny. Wartością tej analizy teoretycznej jest prezentacja typologii kapitału społecznego ze względu na różne kryteria: jego zasięg, strukturalny wymiar, ekonomiczny charakter i rodzaj konotacji. Podsumowując rozważania dotyczące teoretycznych podstaw kapitału społecznego, Autorzy wskazali, że interdyscyplinarny charakter zainteresowań tą problematyką i stosunkowo krótki okres refleksji naukowej nie uprawnia do ostatecznych konstatacji umożliwiających predykcję, co jest cechą spójnej i dojrzałej teorii. Ta refleksja jest kontrowersyjna, ponieważ znajdziemy zwarte teoretyczne ujęcia kapitału społecznego u licznych badaczy (na przykład R. Putman, J. Coleman, P. Bourdieu, R. S. Burt), które stanowią jego mocny fundament teoretyczny.

Autorzy omówili również stan badań nad kapitałem społecznym w Polsce. Wskazali na brak interdyscyplinarnych badań, jeżeli badania empiryczne są podejmowane, to jedynie z perspektywy danej dyscypliny nauki, na przykład socjologii, politologii czy ekonomii. Wśród polskich badaczy wskazać można na dwie tendencje. Po pierwsze, autorzy badań empirycznych w znacznym stopniu wykorzystują podejście R. Putmana, koncentrując się na opisie współdziałania oraz zaangażowania osób w sprawy lokalne; po drugie, część przedsięwzięć badawczych ma wymiar regionalny lub lokalny, a głównym celem jest dokonanie ocen sprawności władz lokalnych. Należy się zgodzić z Autorami, że istnieje potrzeba dalszych prac metodologicznych nad koncepcją kapitału społecznego w celu wypracowania ujednoliconego paradygmatu badawczego, który pozwoliłby porównywać wyniki badań.

Drugą część książki rozpoczyna rozdział *Charakterystyka procesu badawczego*, w którym omówiono elementy procesu badawczego: problem badawczy, cele, założenia badawcze, dobór próby badawczej oraz narzędzia badań operacyjnych i pomiaru kapitału społecznego. Przedstawiono również metodykę oceny atrybutów i zasobów kapitału społecznego. Rozdział ten jest wstępem do badań nad kapitałem społecznym w ujęciu regionalnym.

Kolejny rozdział (*Kapitał społeczny w ocenie przedstawicieli samorządu terytorialnego – stan i prognoza*) zawiera refleksję nad rolą zasobów i atrybutów kapitału społecznego w rozwoju

społeczności lokalnych. Badanie kapitału społecznego przeprowadzono w trzech etapach. W pierwszym etapie przeprowadzono wywiady oparte na kwestionariuszu stwierdzeń pozwalających zidentyfikować i ocenić atrybuty i zasoby kapitału społecznego. Następnie wykonano prognozę kapitału społecznego poprzez badanie Delphi, a w ostatnim etapie wygenerowano formy stymulowania wzrostu kapitału społecznego w jednostkach samorządu terytorialnego. Walorem tego rozdziału jest dokonanie podziału zasobów kapitału społecznego na trzy klasy: w pierwszej dominuje zaufanie jako zasób poznawczy, w drugiej klasie występują normy i wartości, solidarność, wiarygodność jako zasoby o charakterze kulturowo-mentalnościowym, a trzecią grupę stanowią współpraca, uczestnictwo, lojalność jako zasoby oparte na wiedzy. Stanowiły one podstawę do opracowania prognozy rozwoju kapitału społecznego. W wyniku zastosowania zróżnicowanych metod stwierdzono, że słabym ogniwem kapitału społecznego okazała się współpraca.

W rozdziale *Kapitał społeczny szkolnictwa w ocenie jego reprezentantów* podkreślono, że w procesie budowy kapitału społecznego istotną rolę pełni wiedza przekazywana w procesie edukacji. Analizując wyniki badań nad zasobami i atrybutami kapitału społecznego w szkolnictwie w regionie Wielkopolski, wskazano, iż wiedza i umiejętności, odpowiedzialność i uczciwość oraz zaufanie poziome między nauczycielami i zaufanie pionowe między dyrekcją a pracownikami są najwyżej oceniane jako ważne zarówno dla nauczycieli, jak i dla uczniów. Natomiast relatywnie nisko oceniana jest współpraca jako zasób kapitału społecznego. Autorzy badania uważają, że jest to wynikiem małej wiedzy o możliwości współdziałania w ramach systemu edukacji z innymi szkołami, organizacjami gospodarczymi czy instytucjami samorządowymi. Rozwijanie współdziałania z tymi podmiotami wzmocniłoby pozycję konkurencyjną szkół. Podsumowując wyniki badań wśród dyrektorów i nauczycieli, należy stwierdzić, że najwyżej oceniono atrybuty związane formalnie z funkcjonowaniem szkoły (wiedza, dokształcanie), natomiast najniższe oceny otrzymały atrybuty związane z konieczności zaangażowania się nauczycieli we współpracę z innymi podmiotami, na przykład z władzą lokalną. W tym kontekście kontrowersyjny wydaje się wniosek Autorów, że wzrost poziomu kapitału społecznego wśród pracowników instytucji edukacyjnych wymaga większego ich uznania ze strony polityki państwa i samorządów w celu uruchomienia potencjału tkwiącego w szkołach dla rozwoju współpracy i uczestnictwa. Moim zdaniem, problem tkwi w tym, że nauczyciele i dyrekcja nie dostrzegają potrzeby rozwijania współpracy z innymi podmiotami, ponieważ nie ma wypracowanego systemu ocen i bodźców motywacyjnych, które by zachęcały do takich inicjatyw.

W kolejnym rozdziale części drugiej (*Kapitał społeczny przedsiębiorstw w ocenie ich przedstawicieli*) podjęto kwestię oceny kapitału społecznego w przedsiębiorstwach regionu Wielkopolski. Analiza wymiarów kapitału społecznego w przedsiębiorstwie pozwala wyodrębnić dwa sposoby jego rozumienia: 1) jako formy powiązań między organizacją a jej interesariuszami, partnerami, konkurentami (zewnętrzne ujęcie kapitału) lub 2) jako formy i charakteru relacji między członkami organizacji (wewnętrzne ujęcie kapitału).[1] W badaniach nad kapitałem społecznym przedsiębiorstwa skupiono się na drugim ujęciu. W tym podejściu nacisk kładzie się na relacje społeczne łączące pracowników danego przedsiębiorstwa, które wpływają na tworzenie się klimatu współpracy oraz umożliwiają osiąganie wspólnych celów pracowników i przedsiębiorstwa.

W badaniach zasobów i atrybutów kapitału społecznego w przedsiębiorstwach regionu Wielkopolski wykazano, iż wśród nich najwyższy poziom osiągnęły kolejno: zaufanie, wiarygodność, współpraca i lojalność. Stanowią one strategiczny zasób pozwalający osiągać przedsiębiorstwu przewagę konkurencyjną na rynku. Natomiast najsłabsze ogniwo kapitału społecznego stanowi uczestnictwo i solidarność. Niski poziom uczestnictwa jest istotną barierą rozwoju przedsiębiorstwa. Zasób uczestnictwa należy bowiem do zasobów strukturalnych przedsiębiorstwa. Tworzenie sieci społecznych, aktywne w nich uczestniczenie jest ważne nie tylko dla przedsiębiorstwa, ale również dla samych pracowników. Uczestnictwo w sieci pozwala czerpać różnorodne korzyści jednostkom, jednakże dopiero w sytuacji, kiedy sieci te są trwałe i nastawione na wzajemne współdziałanie. Społeczne kontakty nie są publicznym dobrem, które jednostka nabywa automatycznie, ale staną się one dla niej zasobem dopiero wtedy, gdy będzie aktywnie uczestniczyła w sieciach społecznych. Autorzy badania postulują, by instytucje formalne znajdujące się w społeczności lokalnej zachęcały do dobrowolnego uczestnictwa i solidarności. Mam wątpliwości, czy jest to skuteczna droga pobudzania aktywności społecznej wśród pracowników; rozwiązań można by raczej poszukiwać w kreowaniu idei społecznej odpowiedzialności biznesu w przedsiębiorstwach.

---

[1] C. R. Leana, K. Frits, *Social Capital and Organizational Performance: Evidence from Urban Public Schools*, „Organization Science" 1, 2006 (May), www. business.highbeam.com.

Autorzy badania przedstawili interesujące rozwiązania w kierunku stymulowania wzrostu kapitału społecznego w przedsiębiorstwach. Do najciekawszych zaliczam propozycje w zakresie: budowy zaufania – działania firm według koncepcji społecznej odpowiedzialności biznesu; wzmacniania wiarygodności – skupienie się na uproszczeniu i przyśpieszeniu procedury wydawania decyzji administracyjnych; norm i wartości – działania na rzecz polepszenia jakości regulacji prawnych odnośnie do biznesu (spójności, przejrzystości, stabilności); budowy lojalności – promowanie zachowań podporządkowania dobra własnego wspólnym wartościom; współpracy – poprawa współpracy i komunikacji kierownictwa z pracownikami; solidarności – uwzględnianie w systemie premiowania wszystkich zatrudnionych według wydajności pracy, a w zakresie uczestnictwa – zwiększenie stopnia wykorzystania wiedzy pracowników.

Część drugą książki kończy rozdział *Kapitał społeczny bezrobotnych w ocenie ich przedstawicieli*. Problem procesów, jakie zachodzą na rynku pracy, jest ważny, wielkość bezrobocia wpływa bowiem na tempo przemian społeczno-ekonomicznych regionu, a wzrost bezrobocia wpływa niekorzystnie na zasoby kapitału społecznego w regionie. Autorzy na podstawie badań empirycznych przeprowadzili analizę związków bezrobocia z kapitałem społecznym i edukacją oraz czynników determinujących te związki. Stwierdzono, że bezrobotnych cechują niskie wartości atrybutów kapitału społecznego, w szczególności w zakresie zaangażowania (zasób „uczestnictwo"), współdziałania, kreatywności, przedsiębiorczości (zasób „współpraca") i zdolność do ponoszenia ryzyka (zasób „solidarność") oraz zasobu „zaufanie". Niski poziom tych zasobów utrudnia wyjście osobom ze stanu bezrobocia, to jest w znalezieniu pracy lub podjęciu własnej działalności gospodarczej. Autorzy badań wskazują, że największą barierą strukturalną w rozwoju rynku pracy są zasoby kapitału społecznego o najniższej wartości – lojalność, uczestnictwo i solidarność, stąd warto podjąć przedsięwzięcia, które przyczynią się do wzrostu wartości słabych zasobów kapitału społecznego.

Część trzecią książki rozpoczyna rozdział *Badania i rozwój kapitału społecznego w ujęciu modelowym i profili porównawczych*, którego przedmiotem jest budowa modelu typowego kapitału społecznego. Na podstawie analizy badań empirycznych Autorzy stwierdzili występowanie braku wartości dodanej do kapitału osobowego i braku wspólnych kluczowych zasobów w ocenie badanych grup respondentów, co utrudniło zbudowanie modelu empirycznego dla badanych jednostek terytorialnych. W związku z tym opracowano jedynie model teoretyczny stymulowania wzrostu kapitału społecznego, który zawiera instrumenty oddziaływania na jego rozwój stosowane przez państwo, instytucje edukacyjne, przedsiębiorstwa, organizacje samorządowe oraz bliższe i dalsze otoczenie. Stanowić on może punkt wyjścia badań empirycznych nad kapitałem społecznym w ujęciu regionalnym.

W rozdziale *Istotność i korelacja atrybutów kapitału społecznego Wielkopolski* zaprezentowano wiedzę dotyczącą asocjacji kapitału społecznego z jakościowymi cechami struktury badanej populacji. Autorzy, wychodząc z założeń teoretycznych, że o roli i miejscu człowieka w strukturze społecznej decydują jego cechy osobowe (płeć, wykształcenie, miejsce zamieszkania, aktywność zawodowa, uczestnictwo w organizacjach społecznych), zbadali wpływ tych czynników na poziom kapitału społecznego w regionie Wielkopolski. Na podstawie analizy czynnikowej kapitału społecznego wyodrębniono kluczowe składowe kapitału społecznego samorządów, szkolnictwa, przedsiębiorstw i bezrobotnych. Zestaw składników poszczególnych rodzajów kapitału społecznego pozwala dobrać określone metody oddziaływania na wyodrębnione składniki w celu jego stymulowania w regionie.

W rozdziale *Charakterystyka uwarunkowań wzrostu kapitału społecznego* podjęto problematykę determinant wzrostu kapitału społecznego w regionie. Autorzy wyróżnili determinanty podstawowe i dodatkowe. Do pierwszej grupy zaliczyli zaufanie, interakcje i relacje, które są konieczne, aby kapitał społeczny powstał i osiągnął postać dojrzałości. Natomiast w dalszych fazach jego rozwoju na znaczeniu zyskują determinanty dodatkowe, do których Autorzy zaliczyli między innymi politykę społeczną i strukturę społeczno-gospodarczą. Autorzy skupili się na analizie wpływ instrumentów polityki społecznej na rozwój kapitału społecznego w Wielkopolsce. Poddali analizie założenia „Strategii polityki społecznej województwa wielkopolskiego", w szczególności te cele i priorytety, których realizacja pozwoli ukształtować kapitał społeczny na wysokim poziomie. Przeprowadzili również analizę struktury społeczno-gospodarczej województwa wielkopolskiego, wskazując bariery utrudniające rozwój kapitału społecznego. Do takich przeszkód można zaliczyć niekorzystną strukturę bezrobotnych, brak równomiernego rozmieszczenia podmiotów gospodarczych w regionie (większość przedsiębiorstw średnich i dużych usytuowana jest w Poznaniu) i brak równomiernego dostępu młodzieży do szkół na poziomie ponadgimnazjalnym.

Ostatni rozdział (*Sposoby rozwoju i wykorzystania kapitału społecznego w polityce społecznej Wielkopolski*) zawiera diagnozę potrzeb i zakres działań podmiotów regionalnej polityki społecznej. Autorzy wskazali, że polityka społeczna może stać się jednym z najważniejszych instrumentów stymulowania kapitału społecznego w regionie. Aby ten cel można było osiągnąć, badacze proponują dwa scenariusze regionalnej polityki społecznej – rozwojowy i bierny. Pierwszy z nich zakłada aktywne działania na rzecz rozwoju zasobów kluczowych kapitału społecznego, natomiast drugi proponuje kontynuację i akceptację dotychczasowego trendu zachowań partnerów lokalnej polityki społecznej w zakresie wykorzystania aktualnego stanu zasobów kapitału społecznego. Wybór scenariusza zależy w dużym stopniu od władz lokalnych i regionalnych.

W celu zmniejszenia dystansu rozwojowego kapitału społecznego między poszczególnymi subregionami Wielkopolski, opracowano jego model docelowy, wykorzystując analizę czynnikową, który może stać się przesłanką do aktywnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju regionu Wielkopolski.

Recenzowana książka to cenna pozycja w zakresie badań nad kapitałem społecznym w ujęciu regionalnym. Mimo rozległej problematyki badawczej i w związku z tym niemożności pełnego traktowania niektórych problemów, publikacja ta w sposób rzetelny wzbogaca naszą wiedzę o wiele ważnych kwestii. Autorzy prezentują również dorobek polskich i zagranicznych uczonych zajmujących się tymi zagadnieniami. Przedstawione treści pobudzają do dyskusji i sprzyjają w znacznym stopniu rozwojowi teorii dotyczącej kapitału społecznego i orientacji empirycznej. Teoriopoznawcza i formalna strona prezentowanej monografii dostarcza wiedzy o swoistości kapitału społecznego w regionie, co pozwala na weryfikowanie jego założeń teoretycznych.

Wnioski i postulaty zawarte w pracy są cennym przyczynkiem badawczym ukazującym warunki i możliwości kreowania kapitału społecznego za pomocą instrumentów polityki społecznej, wnoszą istotny wkład zarówno w teorię kapitału społecznego, jak i jego praktykę. Zaproponowane modele mogą stać się podstawą do przygotowania lokalnych i regionalnych strategii rozwiązywania problemów społecznych.

Kończąc omówienie tej obszernej i poznawczo wartościowej książki, pragnę podkreślić, że jest ona ważna i ciekawa, nawet dla nieprzygotowanego czytelnika. Redaktorowi naukowemu monografii udało się bowiem zebrać opracowania o bardzo wysokich walorach poznawczych i dzięki temu rynek wydawniczy zostanie wzbogacony o wartościową, interdyscyplinarną pozycję, opisującą procesy stymulowania rozwoju kapitału społecznego w ujęciu regionalnym.

Felicjan Bylok

Marcin Wiśniewski, *Ocena zdolności kredytowej gminy*, Difin, Warszawa 2011, ss. 240.

W pracy *Ocena zdolności kredytowej gminy* Marcin Wiśniewski postawił ambitny cel badawczy, formułując go następująco: „stworzenie miernika zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego stało się głównym celem prowadzonych przez autora książki badań" (s. 8). Badania te przeprowadzono w ramach promotorskiego projektu badawczego, którego kierownikiem była prof. dr hab. Wiesława Przybylska-Kapuścińska. Projekt był finansowany ze środków na naukę Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego.

Problematyka badawcza zawarta w książce jest ze wszech miar aktualna i zasługuje na miano badań o charakterze nowatorskim. Specyfika zadań publicznych, wynikających z ustaw o samorządzie gminnym, powiatowym i wojewódzkim, polega między innymi na tym, że udział wydatków majątkowych w ich wydatkach ogółem jest najwyższy, na tle odpowiednich relacji w podsektorze rządowym czy w podsektorze ubezpieczeń społecznych. W okresie ostatnich czterech lat dynamika wydatków majątkowych jednostek samorządu terytorialnego wyniosła 35%. Mimo zdecydowanej europejskiej tendencji konsolidacji fiskalnej w sektorze finansów publicznych, nie należy przewidywać zmniejszenia zainteresowania problematyką badania zdolności kredytowej w jednostkach samorządu terytorialnego. Wręcz przeciwnie – zagadnienie, o którym pisze Autor, z powodu procesów globalizacyjnych nabierze jeszcze większego znaczenia.

Dotychczasowe prace badawcze z zakresu metod oceny zdolności kredytowej jednostek samorządu terytorialnego koncentrowały się w znacznej mierze na kategorii wieloletniego planowania inwestycyjnego na przykładzie wybranej, na ogół dużej, jednostce samorządu terytorialnego lub kilku zbliżonych potencjałem jednostek. W recenzowanej książce zaproponowano pomiar zdolności kredytowej dla wszystkich gmin i dla miast na prawach powiatu za pomocą trzech tak zwanych syntetycznych mierników finansowych (określonych jako Z1, Z2, Z3). Sformułowanie tych syntetycznych miar należy uznać za znaczące osiągnięcie naukowe, ważne nie tylko dla rozwoju nauki bankowości oraz nauki finansów publicznych, lecz także dla praktyki samorządowej. Wysoka ocena zaproponowanych miar syntetycznych oceny zdolności kredytowej gmin i miast na prawach powiatu wynika z następujących faktów, które poprzedziły konstrukcję mierników i ich weryfikację:

– wnikliwa analiza czynników determinujących wyniki finansowe jednostek samorządu terytorialnego, w tym tych, które są kluczowe dla posiadania nadwyżki operacyjnej;

– poprawnie i bardzo interesująco przedstawiona rola agencji ratingowych w ocenie ryzyka kredytowego oraz metod przez nie stosowanych;

– podkreślenie roli „indywidualnego" podejścia banków do zarządzania ryzykiem kredytowym;

– przejrzyście zaprezentowana metodologia budowy miar syntetycznych i wyboru zmiennych diagnostycznych, w tym jasno podana rola i wykorzystanie analizy dyskryminacyjnej.

Powyższe podejście metodologiczne pozwoliło Autorowi ocenić i różnicować jednostki samorządu terytorialnego według kategorii tak zwanego potencjału własnych dochodów bieżących i majątkowych, z uwzględnieniem obciążeń zobowiązaniami. Wybór zmiennych wskazanych przez Autora jako kluczowych w badaniu potencjału dochodowego i obciążeń zobowiązaniami należy uznać za uzasadniony merytorycznie. Są to następujące wskaźniki: W_1 – udział zobowiązań ogółem w dochodach ogółem, W_2 – udział spłat rat kapitałowych i odsetek w dochodach ogółem, W_3 – udział nadwyżki operacyjnej w dochodach ogółem, W_4 – udział dochodów podatkowych w dochodach bieżących.

Wskaźniki te odpowiadają myśli przewodniej książki, mówiącej, że „kluczowymi determinantami zdolności kredytowej są czynniki finansowe, stanowiące odzwierciedlenie ogólnej kondycji gospodarczej gminy" (s. 8). Trudno nie zgodzić się z Autorem, aczkolwiek w wypadku tak zwanej kreatywnej księgowości dane ze sprawozdań finansowych mogą okazać się niewystarczające. Są to jednak sytuacje wyjątkowe, a nie norma.

Opierając się na wcześniej wymienionym wielofazowym podejściu metodologicznym, dokonano wieloaspektowej oceny kondycji ekonomicznej jednostek, prezentując wyniki badań w postaci rankingów. Książka zawiera niezwykle ważne i przejrzyście podane tabele i wykresy opisujące odpowiednie rankingi gmin z podziałem na gminy wiejskie, wiejsko-miejskie, miejskie, miasta na prawach powiatu. Rankingi te Autor nazywa, zgodnie z celem pracy, rankingami zdolności kredytowej. W mojej opinii rankingi te mówią o czymś więcej – znakomicie charakteryzują równocześnie poziom ogromnego zróżnicowania jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, w sensie ich potencjału gospodarczego i możliwości finansowania przez nie zadań publicznych.

Wyniki uzyskane przez Autora mogą być przedmiotem zainteresowania nie tylko naukowców, instytucji finansowych, agencji ratingowych i jednostek samorządu terytorialnego. Książka jest cenna również dla organów władzy publicznej, w tym Prezydenta RP, sejmu, senatu i rządu. Wybrane fragmenty pracy winien Autor promować w środowiskach opiniotwórczych, jakimi są media, fundacje czy stowarzyszenia.

Teresa Lubińska