

Warszawa, dn. 25 lipca 2023 r.

Prof. dr hab. Paweł Chmielnicki  
Kierownik Katedry Teorii Prawa i Materialnych Źródeł Prawa  
Uczelni Łazarskiego w Warszawie

## **RECENZJA**

**rozprawy doktorskiej mgr Aleksandra Kwaśniaka pt.  
„Grzywna wymierzana organowi administracji za nieprzekazanie skargi sądowi  
administracyjnemu”  
Sosnowiec 2022, ss. 459,  
przygotowanej pod opieką naukową dr hab. Magdaleny Gurdek, prof. WSH**

W wykonaniu uchwały Senatu Wyższej Szkoły Humanitas nr S/15/03/2022 z dnia 30 marca 2023 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim mgr Aleksandra Kwaśniaka, przekazanej mi do wiadomości pismem JM Rektora Wyższej Szkoły Humanitas dr hab. Michała Kaczmarczyka, prof. WSH, mam zaszczyt przedłożyć recenzję rozprawy doktorskiej pt. „Grzywna wymierzana organowi administracji za nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu” z wysoce pozytywną oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim Pana Aleksandra Kwaśniaka, w tym o dopuszczenie doktoranta do publicznej dyskusji nad rozprawą.

Stwierdzam, że recenzowana rozprawa doktorska mgr Aleksandra Kwaśniaka:

- stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego;
- wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata do stopnia naukowego doktora w dyscyplinie nauki prawne;
- wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Ocenę tę uzasadniam, jak niżej.

## 1. Wybór tematu, założenia badawcze, metody badawcze

Jak pisze Doktorant, impulsem do podjęcia rozważań nad tytułowymi instytucjami jest rola, jaką w demokratycznym państwie prawnym spełniają mechanizmy gwarantujące prawo do sądu. W przypadku recenzowanej rozprawy chodzi o dostęp do sądownictwa administracyjnego. Jak trafnie wskazuje A. Kwaśniak, brak realnego dostępu do sądownictwa administracyjnego może czynić pustymi deklaracje zawarte w nawet najlepiej napisanej ustawie o postępowaniu administracyjnym. W ocenie Autora, „...patrzac na funkcje sądownictwa administracyjnego nie sposób tracić z pola widzenia celu, jakiemu owo sądownictwo ma służyć. Należy jednak zdecydowanie odróżnić od siebie cel, w jakim ustawodawca utworzył sądownictwo administracyjne od celu, w jakim inicjowane są postępowania przed tymi sądami. Co do zasady bowiem, postępowanie sądownoadministracyjne uruchamiane jest wskutek skargi wniesionej przez jednostkę niezadowoloną z działania albo braku działania administracji publicznej (...) O ile zatem celem prawodawcy była szeroko pojęta ochrona porządku prawnego, o tyle z całą pewnością obywatel kierujący skargę do sądu administracyjnego ma na celu ochronę własnych praw podmiotowych”. A. Kwaśniak słusznie podkreśla dalej, że aby jednak sądowa kontrola administracji publicznej znajdowała realny wymiar, działanie lub zaniechanie musi zostać skutecznie zaskarżone przez uprawniony do tego podmiot. Bowiem sam fakt zaskarżenia (którą to czynność należy utożsamiać z zainicjowaniem postępowania sądownoadministracyjnego) okazuje się być jednak niewystarczający, aby akt kontroli administracji się ziścił. Dzieje się tak dlatego, że ustawodawca w obecnie obowiązującej regulacji procesowej, wprowadził pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego – strona wyrażająca wolę złożenia skargi, powinna skierować ją do organu administracji, którego działanie lub zaniechanie są przedmiotem skargi.

I w tym miejscu rozważania Doktoranta kierują się w stronę, którą łatwo tracą z pola widzenia przedstawiciele dogmatyki prawa administracyjnego – na realny wymiar działania wyżej wymienionych przepisów proceduralnych. „W czynnościach, jakie powinien wykonać organ, do którego wpłynęła skarga adresowana do sądu administracyjnego, widać – chciałoby się rzec: niestety – wyraźnie pierwiastek wolicjonalny. Trudno nie dostrzec, że organ w istocie staje przed dylematem decyzyjnym: przekazać skargę, czyniąc zadość regulacji z art. 54 § 2 p.p.s.a., czy też jej nie przekazywać (może wręcz zniszczyć, albo w najlepszym razie odesłać skarżącemu). Nie trzeba dodawać, że organ, którego działanie lub zaniechanie stało

się przedmiotem skargi, nie jest szczególnie zainteresowany skarżeniem jego działalności i tym, by sąd tę działalność kontrolował. Takie podejście – z psychologicznego punktu widzenia całkowicie zrozumiałe i normalne – zdaje się zbliżać organ do rozstrzygnięcia przedstawionego wyżej dylematu decyzyjnego w kierunku niekorzystnym dla skarżącego (a zatem: »nie przekazujemy skargi«). W dalszej części recenzowanej rozprawy, ten prakseologiczny aspekt analizowanej instytucji prawnej został bardzo wnikliwie potraktowany, co nadal jest rzadkością (niestety...) w pracach naukowych lokujących się w prawoznawstwach szczegółowych. Przedmiot rozważań, jakim stała się instytucja grzywny, którą sąd administracyjny może wymierzyć organowi administracji na wniosek skarżącego w razie uchybienia obowiązkowi przekazania skargi wraz z odpowiedzią na skargę i aktami sprawy w ustawowym terminie, został przez Doktoranta poddany badaniom przy zastosowaniu narzędzi, które aspekt prakseologiczny (funkcjonalny) lokują na tym samym poziomie doniosłości, co kontekst językowo – logiczny.

O tym, jak realne jest występowanie dylematu decyzyjnego wskazanego przez Autora, świadczą przytoczone przez niego dane. Jak się okazuje, w bazie danych sądów administracyjnych odnaleźć można 6262 orzeczenia wydane w przedmiocie zastosowania przedmiotowej grzywny, od początku obowiązywania omawianej regulacji, tj. od dnia 1 stycznia 2004 r. (zwraca przy tym uwagę, że baza ta nie jest bazą kompletną, to znaczy nie zawiera wszystkich orzeczeń wydanych przez sądy administracyjne). Niemniej nawet gdyby przyjąć liczbę 6262 za rzeczywistą ilość orzeczeń w przedmiocie wymierzenia organowi grzywny, to po podzieleniu jej przez 17 lat obowiązywania regulacji, daje to wynik 368 spraw rocznie. Co oznacza, że codziennie, gdzieś w Polsce, jakiś organ administracji uchybia ustawowemu obowiązkowi przekazania skargi do sądu.

Należy zatem wielce pozytywnie ocenić wybór takiego, a nie innego pola badawczego i tematu rozprawy. Problematyka analizowana przez Doktoranta jest doniosła zarówno z punktu widzenia systemowego znaczenia tytułowej instytucji, jako gwarantującej obywatelowi dostęp do sądu, jak i stricte realnego wymiaru jej stosowania, przejawiającego się w regularnie powtarzających się próbach zablokowania obywatelowi możliwości korzystania z jego praw. W piśmiennictwie naukowym nadal stosunkowo niewiele można odnaleźć prac, które w tak udany sposób eksplorują wyznaczone pole badawcze.

Doktorant sformułowała główne cele badawcze rozprawy i hipotezy badawcze. Po pierwsze, wskazał – wykazując szczyptę zdrowego poczucia humoru – jako wiodący problem „z którym mam zamiar rozprawić się w ramach tej rozprawy”, kwestię praktycznego

sprawdzenia się omawianej regulacji, a w konsekwencji tego, czy przepis ten w należyty sposób zabezpiecza realizację praw jednostki (w szczególności zaś prawa do sądu). „Zasadniczą hipotezę należałoby zatem sformułować następująco: czy art. 55 § 1 p.p.s.a. w dostatecznym stopniu zabezpiecza prawo skarżącego do sądu administracyjnego?”. Takie sformułowanie hipotezy badawczej mocno kieruje właśnie w stronę analizy o charakterze prakseologicznym, co należy uznać za zamiar badawczy w pełni uzasadniony.

Zgłoszonych zostało także szereg hipotez o charakterze pomocniczym. „Z kluczowym problemem wiąże się bowiem wiele zagadnień szczegółowych. Na podstawie zgromadzonych danych przyjdzie zatem ustalić, czy odsetek skarg nieprzekazywanych (czy też nieprawidłowo, np. nieterminowo, przekazywanych) sądom administracyjnym rośnie, czy maleje, a zatem czy prewencyjny charakter grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. spełnia swoją rolę, mobilizując organy administracji do terminowego przekazywania sądom skarg wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę (czy też, inaczej mówiąc, odstraszać organy od niewypełniania nakazów ustawowych). W tym kontekście warto pochylić się również nad tym, czy i ewentualnie jak często zdarzają się przypadki recydywy, rozumianej jako ponowne nieprzekazanie skargi przez organ administracji, raz już ukarany grzywną. Ciekawym zagadnieniem zdaje się być także ściągłość grzywien wymierzonych w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., szczególnie zaś to, czy organy uiszczają zasądzone grzywny dobrowolnie, czy konieczne jest tutaj zastosowanie przymusu państwowego celem wyegzekwowania należnego świadczenia. Istotnym punktem tych rozważań wydaje się być zidentyfikowanie tego, jaki w istocie wachlarz obowiązków organu administracji kreuje w art. 54 § 2 prawodawca i czy w każdym przypadku uchybienia tym obowiązkom zasadne jest skorzystanie przez sąd z możliwości ukarania organu grzywną”. Autor jest świadomy, iż trafność hipotez należy w pracy badawczej wykazać, ewentualnie dokonać ich falsyfikacji, za pomocą właściwych narzędzi badawczych. Zapowiada zatem ich zastosowanie, m.in. wskazując na istotne zagadnienie, jakie źródła miały wpływ na kształt obecnej regulacji procesowej. „W kontekście zagadnień zasygnalizowanych w akapicie poprzedzającym, należy zastanowić się nad skutkami regulacji, tj. w szczególności nad tym kto zyskuje, kto traci, a kto jest użytkownikiem omawianej instytucji. Trzeba zwrócić uwagę na to, że proste przyjęcie, iż maleficjentem jest organ administracji (bo to on jest obciążany grzywną), zaś beneficjentami są Skarb Państwa (gdyż uzyskuje środki z grzywien) i skarżący (gdyż dzięki wymierzeniu grzywny jego skarga trafi wreszcie przed oblicze sądu), może nie oddawać całej złożoności

problemu”. Takie sformułowanie celów badawczych należy uznać za w pełni zasadne, z punktu widzenia wybranego celu pracy.

Jak wywodzi Autor, zastosował, po pierwsze, tradycyjną metodę prawnodogmatyczną. Doktorant rozumie ją jako operację intelektualną, „...która jest poszukiwaniem odpowiedzi na pytania jak jest według prawa, co stanowi prawo, jaka jest treść porządku prawnego”. W ramach tej metody posłuży się badaniami literaturowymi i analizą orzecznictwa. Wskazana wyżej metoda badawcza jawi się Autorowi – słusznie – jako nieodzowna w pracach naukowych na gruncie nauk prawnych. Nie sposób zatem byłoby opracować dysertację bez zastosowania tej metody naukowej. A. Kwaśniak słusznie konstatuje jednak, że porzucenie na podejściu właściwym dla teorii analitycznej (lingwistyczno – logicznej), znacznie zubożyłoby rozprawę, która w ten sposób byłaby pozbawiona szerszego spojrzenia na analizowaną instytucję. Dlatego sięga do kolejnych metod badań instytucji prawnej, osadzenie jej rozumienia w szerszym kontekście: historycznym i komparatystycznym. Ambicją Doktoranta było m.in. przeanalizowanie możliwie największej liczby obcych porządków prawnych, w poszukiwaniu krajów, w których funkcjonują regulacje zbliżone do polskich (tj. po pierwsze istnieje system sądowej kontroli administracji publicznej, a po drugie pismo wszczynające postępowanie sądowe jest wnoszone za pośrednictwem organu, którego działalność zaskarżono). Kolejną metodą, po którą sięgnął Autor recenzowanej rozprawy jest metoda instytucjonalna w ujęciu koncepcji tzw. kompletu normatywnego.

Należy podkreślić, że Doktorant z pewnością dostrzegł kluczowe zagadnienia związane z tytułową problematyką i zgłosił szereg ważkich pytań badawczych i tez. Odnosząc się do nich w dalszej części rozprawy zachował odpowiednią dyscyplinę pracy intelektualnej i zaprezentował konsekwencję w realizacji założeń badawczych.

## **2. Struktura rozprawy, elementy formalne**

Rozprawa mgr Aleksandra Kwaśniaka składa się z 8 zasadniczych części. Są to: „Wstęp” obejmujący wyłożenie zamierzeń badawczych (w dużej mierze zostały one omówione powyżej), 6 rozdziałów obejmujących rozwinięcie argumentacji badawczej oraz część ostatnia zatytułowana „Konkluzje i postulaty *de lege ferenda*”.

W rozdziale I pt. „Rys historyczny sądownictwa administracyjnego” Doktorant ukazał historię omawianej regulacji, na szerszym tle historii całego sądownictwa administracyjnego. Jak podkreśla, instytucja grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest wprawdzie *ipse per se* stosunkowo nowa, aczkolwiek już w dawnych aktach prawnych z okresu zaborów można dostrzec pewne elementy wskazujące na wprowadzenie pośredniego trybu skarżenia administracji publicznej.

Rozdział II, zatytułowany „Powstanie obecnie obowiązującej regulacji procesowej” ma na celu ukazanie procesu powstawania omawianej regulacji. W rozdziale tym postanowił prześledzić nie tylko proces uchwalania w parlamencie ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, ale też dyskurs naukowy towarzyszący pracom nad wielką reformą sądownictwa administracyjnego. Jak wskazuje A. Kwaśniak, kształt analizowanej regulacji, jaki obserwujemy obecnie, nadała dalece nie tylko wola polityczna. Analiza ta daje sumpt do identyfikacji źródeł oraz dysponentów schematu działania.

Rozdział III noszący tytuł „Analizy przesłanek skutkujących wymierzeniem grzywny”, zwraca uwagę na zagadnienia – częstokroć nieobecne w orzecznictwie ani w dyskursie naukowym – związane z obowiązkiem przekazania skargi sądowi administracyjnemu, a w konsekwencji z możliwością ukarania organu grzywną, w sytuacjach atypowych..

Rozdział IV pt „Analiza regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a. i skutków jej stosowania” poświęcony został problemom badawczym związanym ze stosowaniem art. 55 § 1 p.p.s.a., prezentuje szereg danych statystycznych, z których następnie zostają wyciągnięte wnioski co do sprawdzania się komentowanej instytucji w praktyce i spełniania przez nią zakładanych celów. Konsekwencją analizy danych jest ustalenie, które podmioty można określić mianem użytkowników, beneficjentów i maleficjentów kompletu normatywnego..

Piąty rozdział, zatytułowany „Zgodność regulacji z ustawą zasadniczą i normami prawnomiędzynarodowymi” obejmuje rozwinięcie argumentacji badawczej w kontekście prawa do sądu. Bez wątplenia bowiem – jak wskazuje Doktorant – nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu w to uprawnienie godzi, zaś celem grzywny wymierzonej w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. jest zapewnienie realizacji prawa do sądu strony skarżącej. A. Kwasniak podejmuje próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy regulacja w jej obecnym kształcie celów realizuje w pełni i czy w związku z tym jest zgodna z normami hierarchicznie wyższymi?.

Rozdział szósty nosi tytuł „Porównanie regulacji krajowych i zagranicznych”. Jego kanwę, jak pisze Autor, stanowią badania komparatystyczne, ukazujące sądową kontrolę administracji publicznej w innych krajach, zwłaszcza w kontekście najbardziej

z punktu widzenia myśli przewodniej recenzowanej dysertacji interesującej kwestii, a mianowicie trybu wnoszenia pism inicjujących sądową kontrolę administracji, a także środków dyscyplinowania tejże, znajdujących się w arsenale tamtejszych sądów (niekoniecznie administracyjnych).

Ostatnia część, zgodnie ze swoim tytułem, obejmuje kluczowe wnioski badawcze. Należy jednak podkreślić, iż zawiera także bardzo rozbudowane, profesjonalnie zredagowane propozycje de lege ferenda. Doktorant nie ogranicza się do prezentacji założeń projektu legislacyjnego, ale przedstawia własną propozycję zmian w przepisach. Podejście takie świadczy o bardzo rzetelnym potraktowaniu obowiązków naukowych.

Wszystkie rozdziały są dobrze zbalansowane pod względem tematyki i objętości. Reasumując, struktura tekstu rozprawy prawidłowo nawiązuje do zgłoszonych celów badawczych, systematyka rozprawy nie nasuwa uwagi krytyczne.

Swoje rozważania Autor odniósł do – równo – 1000 (tysiąca !) pozycji piśmiennictwa, 55 źródeł internetowych, powołał nadto 28 aktów normatywnych i 403 orzeczenia judykatury (krajowej i zagranicznej). Dobór piśmiennictwa dokonany przez Doktoranta należy uznać za w pełni adekwatny do osiągnięcia zamierzonych celów badawczych. Jak wskazuje A. Kwaśniak, analiza dostępnego piśmiennictwa pozwala przyjąć, że do tej pory grzywna za nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu była głównie przedmiotem literatury komentarzowej, znacznie rzadziej zaś artykułów naukowych, a jeżeli już, to na ogół w szerszym kontekście dyscyplinowania administracji publicznej przez sądy. Oczywiście, Doktorant sięgnął po pracę o znacznie szerszym charakterze, pozwalające osadzić rozważania nad tytułową instytucją we właściwym kontekście naukowo – badawczym.

Reasumując, Doktorant niewątpliwie udowodnił, że ma szeroką orientację co do stanu poglądów nauki odnośnie zagadnienia ujętego w tytule pracy ( i nie tylko – co do stanu dorobku prawoznawstwa w ogóle), swobodnie posługuje się narzędziami argumentacji naukowej. Bardzo dobrze radzi sobie z materiałą naukowej pracy prawniczej, jego kompetencja intelektualna nie ulega żadnym wątpliwości.

Pan Aleksander Kwaśniak profesjonalnie posługuje się elementami formalnymi rozprawy prawniczej. Wskazanie źródeł informacji jest zawsze czytelne, nie budzi zastrzeżeń merytorycznych. Powoływanie literatury, orzeczeń i aktów prawnych, generalnie odbywa się

zgodnie z ogólnie przyjętymi kanonami poprawności i staranności. Styl wypowiedzi jest rzeczowy, przejrzysty, wolny od istotnych pomyłek i potknięć stylistycznych.

### 3. Ocena merytoryczna

Ocena merytoryczna rozprawy Pana Aleksandra Kwaśniaka obarczona jest tym problemem, iż jest to praca – po prostu – bardzo dobra. Jej lektura nie nasuwa jakichś zasadniczych uwag krytycznych. Autor recenzji jest przeciwnikiem formułowania w takiej sytuacji uwag „na siłę”, polegających na polemizowaniu z jakimiś drobnymi, szczegółowymi kwestiami, albo opisywaniu alternatywnych pomysłów na zgłębianie tego samego pola badawczego. Zresztą, nawet tego typu zabieg byłby trudny w przypadku recenzowanej rozprawy, gdyż obejmuje ona analizę naukową niezwykle bogatą, wszechstronną i wyczerpującą. Oczywiście, można by wyobrażać sobie stosowanie kolejnych narzędzi badawczych, np. wywiadów pogłębionych z użytkownikami schematu działania, badań ankietowych, testów psychologicznych, etc. Nie jest jednak rolą recenzenta prezentowanie, pod pozorem uwag polemicznych, pomysłów na własny projekt badawczy. Należy zatem pokreślić, że rozprawa zasługuje na wysoce pozytywną ocenę merytoryczną. W przypadku każdej pracy naukowej najważniejsze jest bowiem to, czy jej Autor wykazuje zdolność do dostrzegania problemów, do stawiania pytań badawczych, do podejmowania dyskusji z dotychczasowymi tezami naukowymi, czy potrafi samodzielnie formułować i bronić własne tezy badawcze. Te walory niewątpliwie wykazano w recenzowanej rozprawie. Obejmuje ona także szereg ustaleń i szczegółowych twierdzeń Doktoranta, z którymi zgadzam się, jako recenzent. Jest ich tak wiele, że wspomnę tylko o kilku, najbardziej m. zd. interesujących.

Bardzo inspirujące rezultaty przyniosło zastosowanie metody porównawczej. M.in. dzięki niej Doktorant ustalił, że aktualnie obowiązująca regulacja nie realizuje w pełni celu, dla którego została wprowadzona w życie, to znaczy nie zabezpiecza należycie realizacji prawa jednostki do sądu. Co więcej, analiza konstytucyjna i prawnomiędzynarodowa wykazała, że art. 55 § 1 p.p.s.a. można uznać za zakresowo niezgodny z zasadą prawa do sądu wywodzoną z aktów prawnych hierarchicznie wyższych (tj. Konstytucji RP i wiążących Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych).

Jak wskazał A. Kwaśniak, w roku 1980 wprowadzono pośredni tryb wnoszenia skarg, „...jednak obowiązek ciążący na organach władzy państwowej, dotyczący przekazania skargi do NSA, nie był obwarowany żadną sankcją i stanowił typowy przykład *lex imperfecta*. Nic



dziwnego, że prowadziło to do obstrukcji procesu sądowego ze strony organów. Sytuacja ta stała się źródłem uzasadnionej krytyki, która spowodowała zmianę stanu prawnego w roku 1995 i powrót do bezpośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu. Pod rządami ustawy z 1995 r. o NSA dało się usłyszeć jednak głosy niezadowolenia, wskazujące na to, że taki sposób inicjowania procesu sądowego wydłuża całe postępowanie. Należy pamiętać, że był to okres, w którym generalnie zaczął przybierać na sile problem przewlekłości postępowania sądowego, wkrótce miały potoczyć się pierwsze procesy przed ETPC przeciwko Polsce o naruszenie art. 6 ust. 1 EKPC właśnie z uwagi na przewlekłe prowadzenie postępowania. Przygotowując wielką reformę sądownictwa administracyjnego, która miała za zasadniczy cel wprowadzenie w Polsce sądownictwa dwuinstancyjnego, zdecydowano się na powrót do modelu z lat 1980-1995 i przywrócenia pośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu. Tym razem jednak ustawodawca pomny niekorzystnych doświadczeń z przetrzymywaniem skarg przez organy administracji, wprowadził omawianą instytucję grzywny za naruszenie przez organ obowiązku przekazania skargi sądowi. W ujęciu prawnohistorycznym należy zatem zwrócić uwagę na to, że w aktualnie obowiązującej ustawie – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, omawiana instytucja pojawiła się po raz pierwszy.

Jak pokazały z kolei badania komparatystyczne, również na arenie międzynarodowej instytucje tego rodzaju stanowią rzadkość. Prześledziłem liczne systemy prawne w poszukiwaniu instytucji podobnych, jak również w poszukiwaniu interesujących poznawczo wzorców, które mogłyby zostać implementowane do krajowego porządku prawnego. Jak pokazały przeprowadzone badania, dominującym na świecie trybem jest bezpośrednie wnoszenie pisma inicjującego proces do sądu. Przy czym spostrzeżenia te należy odnieść zarówno do systemów prawnych, w których funkcjonuje odrębny pion sądownictwa administracyjnego, jak i do takich, w których sądowa kontrola administracji publicznej sprawowana jest przez sądy powszechne (np. w krajach *common law*). Co ciekawe, nawet w krajach, w których pismo inicjujące proces wnosi się wprost do sądu, występuje niekiedy instytucja grzywny mającej na celu przymuszenie organu do zgodnego z prawem działania. Jest ona nakładana np. za nieprzekazanie sądowi akt sprawy administracyjnej. Interesujący jest wzorzec hiszpański, głównie z tej przyczyny, że charakteryzuje się znacznie większym poziomem restrykcyjności względem organu administracji publicznej, aniżeli ma to miejsce w Polsce. A należy pamiętać, że badania statystyczne dowiodły systematycznego spadku wysokości grzywien wymierzanych w oparciu o art. 55 § 1 p.p.s.a., co idzie w parze ze wzrostem odsetka przypadków naruszenia przez organy art. 54 § 2 p.p.s.a. W tym kontekście grzywna ponawiana z urzędu przez sąd

hiszpański, w powiązaniu z obligatoryjnym powiadomieniem organów ścigania, musi brzmieć interesująco. Na uwagę w kontekście możliwości zmian w krajowej regulacji zasługuje też instytucja grzywny okresowej, narastającej wraz z każdym kolejnym dniem naruszenia prawa”.

Obraz jaki jawi się z ustaleń Doktoranta jest zatem taki, że Polska jest krajem, w którym regulacje procesowe są jednymi z najbardziej „przyjaznych” dla administracji publicznej (i wygodnych dla sądów), a najmniej – dla obywatela.

Ustalenia Autora pozwalają mu rozprawić się z głównym argumentem podnoszonym na korzyść obecnego, polskiego stanu prawnego. Mianowicie, polega on na twierdzeniu, iż skarżenie za pośrednictwem organu administracji integruje i usprawnia cały schemat działania dotyczący wnoszenia skargi do sądu. A. Kwaśniak zwraca uwagę na podstawową słabość tego argumentu. „O ile jednak faktycznie *prima vista* pośredni tryb wydaje się trybem szybszym, gdyż sąd administracyjny od razu otrzymuje stanowiska obu stron sporu wraz z kompletnymi aktami sprawy administracyjnej, o tyle należy poczynić zastrzeżenie, że ma to miejsce jedynie w przypadku prawidłowego wypełnienia przez skarżony organ administracji publicznej ciążących na nim obowiązków. O tym, że ryzyko niewypełnienia tych obowiązków, ze szkodą dla realizacji prawa do sądu, w tym prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, nie ma charakteru zaledwie teoretycznego, świadczą konkretne przykłady podane we wcześniejszych rozdziałach.”

Doktorant zwraca także uwagę na pobłażliwość sądów dla naruszania prawa przez organy administracji. „Kwestią, która zdaje się uchodzić uwadze sądów administracyjnych, jest możliwość potraktowania naruszenia obowiązków określonych w art. 54 § 2 p.p.s.a. jako występkę niedopełnienia obowiązków przez funkcjonariusza publicznego (typizowanego w art. 231 § 1 k.k.). Jak udało się ustalić, nie ma praktyki informowania przez sądy administracyjne organów ścigania o przypadkach prawomocnego wymierzenia organowi grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a., co – przynajmniej w znaczącej części przypadków – zdaje się być równoznaczne z popełnieniem wymienionego wyżej przestępstwa. Obowiązek taki należałoby tymczasem wyprowadzić z jednoznacznego brzmienia art. 304 § 2 k.p.k., wedle którego instytucje państwowe i samorządowe, które w związku ze swą działalnością dowiedziały się o popełnieniu przestępstwa ściganego z urzędu, są obowiązane niezwłocznie zawiadomić o tym prokuratora lub Policję. Bez wątplenia adresatem tej normy jest m.in. sąd administracyjny.”

#### **4. Podsumowanie**

Reasumując, ocena rozprawy Pana Aleksandra Kwaśniaka jest bardzo wysoka. Recenzowana rozprawa stanowi dowód, że jej Autor potrafi stawić czoło wymaganiom, jakie należy stawiać przed pracą intelektualną na najwyższym poziomie.

#### **5. Wniosek formalny**

Wnoszę o nadanie wyróżnienia recenzowanej rozprawie.

*Paweł Chmielnicki*

