

dr hab. Jarosław Czerw, prof. UJK
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego
w Kielcach

Kielce, 26 lipca 2023 r.

Recenzja
rozprawy doktorskiej mgr Aleksandra Kwaśniaka
pt. GRZYWNA WYMIERZANA ORGANOWI ADMINISTRACJI
ZA NIEPRZEKAZANIE SKARGI SĄDOWI ADMINISTRACYJNEMU

przygotowanej w Wyższej Szkole Humanitas w Sosnowcu

pod kierunkiem naukowym dr hab. Magdaleny Gurdek, prof. WSH

Na podstawie uchwały Senatu WSH nr S/15/03/2022 z dnia 30 marca 2023 r. w sprawie wyznaczenia komisji doktorskiej, którą wyznaczony zostałem na recenzenta rozprawy doktorskiej w postępowaniu o nadanie stopnia doktora mgr Aleksandrowi Kwaśniakowi, niniejszym przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. Grzywna wymierzana organowi administracji za nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu, Sosnowiec 2022, ss. 459, z pozytywną jej oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Poniżej przedstawiam szczegółowe spostrzeżenia i uwagi, które nasunęły się w czasie lektury i analizy treści rozprawy doktorskiej.

I.

Wybór tematu rozprawy doktorskiej należy uznać za bardzo trafny. Instytucja grzywny wymierzonej organowi administracji na podstawie art. 55 ust. 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2022 r. poz. 329 ze zm.) (dalej: p.p.s.a.) związana jest z określonym w art. 54 § 1 p.p.s.a. pośrednim trybem wniesienia skargi do sądu administracyjnego - skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Zgodnie z art. 54 § 2 zd. pierwsze p.p.s.a. organ administracji przekazuje skargę sądowi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub elektronicznej, w terminie trzydziestu dni od dnia jej otrzymania. Tak uregulowany pośredni tryb wniesienia skargi do sądu administracyjnego umożliwia organom przeciwdziałanie rozpoznaniu skargi przez zaniechanie obowiązków wynikających z art. 54 § 2 zd. pierwsze p.p.s.a., co jak wskazuje praktyka nie stanowi przypadków odosobnionych (jak wynika z badań przeprowadzonych przez Doktoranta w samym tylko roku 2020 do wojewódzkich sądów administracyjnych wpłynęło 489 wniosków o wymierzenie organowi administracji grzywny w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a.). Określona w art. 55 ust. 1 p.p.s.a. wymierzana przez sąd administracyjny organowi administracji grzywna za nie przekazanie sądowi skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę stanowi gwarancję procesową nadania biegu sprawie. Istotność tej instytucji wynika z jej celu, którym jest zabezpieczenie realizacji prawa jednostki do sądu administracyjnego, a tym samym prawa do sądowej kontroli administracji publicznej. Wszystko to potwierdza trafność wyboru tematu rozprawy doktorskiej.

Gwoli doprecyzowania należy jedynie zwrócić uwagę, że grzywna, o której mowa w art. 55 ust. 1 p.p.s.a. może być wymierzona przez sąd administracyjny w razie niezastosowania się do obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., które to obowiązki dotyczą przekazania sądowi skargi wraz z kompletnymi i uporządkowanymi aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w postaci papierowej lub

elektronicznej. Doktorant w przeprowadzonej w ramach rozprawy doktorskiej analizie oczywiście zauważa tę kwestię.

Co wymaga podkreślenia Autorzy sięgają do problematyki grzywny wymierzanej organowi administracji w artykułach naukowych (przykładowo: M. A. Król, J. P. Tarno, Przyznanie sumy pieniężnej jako środek dyscyplinowania w postępowaniu sądownoadministracyjnym, ZNSA 2019, nr 1, s. 9-26; D. Onyśk, Problemy z dyscyplinującym wymierzaniem grzywny organowi przez sądy administracyjne, PPP 2009, nr 10, s. 73-78), a także w komentarzach do ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (przykładowo: J. P. Tarno [w:] Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. V, Warszawa 2011, art. 55.; T. Woś [w:] H. Knysiak-Sudyka, M. Romańska, T. Woś, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. VI, Warszawa 2016, art. 55; A. Kabat [w:] B. Dauter, M. Niezgódka-Medek, A. Kabat, Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz, wyd. II, LEX/el. 2021, art. 55). Natomiast brak było do tej pory monografii, w sposób jednolity i kompleksowy opisującej instytucję grzywny wymierzanej przez sąd administracyjny organowi administracji publicznej na podstawie art. 55 ust. 1 p.p.s.a. Doktorant podjął się wypełnienia tej luki i w moim przekonaniu bardzo dobrze wywiązał się z tego zadania.

Założonym przez Doktoranta głównym problemem badawczym (który Doktorant określa zasadniczą hipotezą) jest ustalenie czy art. 55 § 1 p.p.s.a. w dostatecznym stopniu zabezpiecza prawo skarżącego do sądu administracyjnego? W celu odpowiedzi na wskazany główny problem badawczy, Doktorant sformułował szereg pytań badawczych (które określił mianem hipotez o charakterze pomocniczym). Wśród nich należy wskazać: 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, odstraszając organy od niewypełniania nakazów ustawowych)? czy i ewentualnie jak często zdarzają się przypadki recydywy, rozumianej jako ponowne nieprzekazanie

skargi przez organ administracji, raz już ukarany grzywną? czy organy uiszczają zasądzone grzywny dobrowolnie, czy konieczne jest tutaj zastosowanie przymusu państwowego celem wyegzekwowania należnego świadczenia? jaki w istocie wachlarz obowiązków organu administracji kreuje w art. 54 § 2 p.p.s.a. prawodawca i czy w każdym przypadku uchybienia tym obowiązkom zasadne jest skorzystanie przez sąd z możliwości ukarania organu grzywną? Jako istotny problem badawczy Doktorant wskazał ocenę zgodności art. 55 ust. 1 p.p.s.a. z Konstytucją RP i wiążącymi Rzeczpospolitą Polską umowami międzynarodowymi.

Należy podkreślić, że podjęte przez Doktoranta zagadnienia mają bardzo istotne znaczenie zarówno teoretyczne, jak i praktyczne. Niniejsza rozprawa zawiera bowiem całościową analizę instytucji grzywny wymierzonej organowi administracji przez sąd administracyjny na podstawie art. 55 ust. 1 p.p.s.a.

II.

Do tematyki prowadzonych badań Doktorant dostosował metody badawcze. Doktorant wykorzystał przede wszystkim metodę analizy prawno-dogmatycznej (formalno-dogmatycznej), analizując przepisy obowiązującego prawa, w szczególności przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Doktorant w ograniczonym zakresie wykorzystał także metodę badań empirycznych analizując orzecznictwo (w szczególności orzecznictwo sądów administracyjnych) oraz informacje i dane statystyczne pozyskane w sądach administracyjnych (metoda ta ma charakter uzupełniający w stosunku do metody formalno-dogmatycznej). W rozdziale szóstym zatytułowanym „Porównanie regulacji krajowych i zagranicznych” Doktorant wykorzystał także metodę prawnoporównawczą (metodę komparatystyczną) (metoda ta ma charakter uzupełniający w stosunku do metody formalno-dogmatycznej). Doktorant wykorzystał także metodę prawnohistoryczną w celu przedstawienia, w rozdziale pierwszym, genezy instytucji grzywny będącej przedmiotem niniejszej rozprawy, na tle historii sądownictwa administracyjnego (metoda ta ma charakter uzupełniający w stosunku do metody formalno - dogmatycznej).

Oprócz powyżej wskazanych metod badawczych, które stanowią typowe metody badawcze, Doktorant wykorzystał dodatkowo opracowaną przez prof. dr. hab. Pawła Chmielnickiego metodę analizy tzw. kompletu normatywnego¹, wyjaśniając we wstępie istotę tej metody.

Dobór metod badawczych należy ocenić pozytywnie. Posłużyły one osiągnięciu założonego w rozprawie celu. Jako szczególnie wartościowe i zasługujące na podkreślenie należy wskazać wykorzystanie przez Doktoranta opracowanej przez prof. dr. hab. Pawła Chmielnickiego metody analizy tzw. kompletu normatywnego.

Na podkreślenie zasługuje odpowiednie wykorzystanie przez Doktoranta w rozprawie dorobku doktryny, orzecznictwa sądów europejskich, orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwa Sądu Najwyższego, orzecznictwa sądów powszechnych, orzecznictwa sądów administracyjnych, a także właściwie dobranych aktów prawnych.

III.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi obszerne opracowanie (liczące 459 stron tekstu, w tym samej treści - 361 stron).

Rozprawa zbudowana jest z sześciu merytorycznych rozdziałów, wstępu oraz zakończenia (Konkluzje i postulaty de lege ferenda). Do rozprawy dołączono bibliografię na którą składa się wykaz literatury, netografia, wykaz aktów prawnych, wykaz orzecznictwa, z podziałem na orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwa Sądu Najwyższego, orzecznictwa sądów powszechnych, orzecznictwa sądów administracyjnych.

Wstęp do rozprawy (s. 4 – 27) zawiera wprowadzenie do podjętej w rozprawie problematyki, a także w wyodrębnionych jej częściach: uzasadnienie wyboru tematu rozprawy, omówienie problemów badawczych, przedstawienie metod badawczych (w

¹ P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa. Część 1. Podstawy*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 3, s. 90-101; P. Chmielnicki, *Metodyka badań nad źródłami powstawania prawa. Część 2. Uzasadnienie i objaśnienie poszczególnych faz badań*, „Przegląd Prawa Publicznego” 2012, nr 4, s. 72-101.

tym szerokie omówienie istoty opracowanej przez prof. dr. hab. Pawła Chmielnickiego metody analizy tzw. kompletu normatywnego) oraz przedstawienie układu rozprawy.

Rozważania poszczególnych rozdziałów rozpoczyna Wprowadzenie do omawianej w danym rozdziale problematyki, a kończy Podsumowanie rozważań dokonanych w ramach danego rozdziału. Przyjęte przez Doktoranta w tym zakresie rozwiązanie należy uznać za trafne.

W rozdziale pierwszym (s. 28 – 53), zatytułowanym „Rys historyczny sądownictwa administracyjnego”, Doktorant przedstawia genezę instytucji grzywny będącej przedmiotem niniejszej rozprawy, na tle historii sądownictwa administracyjnego. Rozpoczęcie rozważań dotyczących instytucji grzywny określonej w art. 55 ust. 1 p.p.s.a. od przedstawienia jej w kontekście prawnohistorycznym należy uznać za bardzo trafne.

W rozdziale drugim (s. 54 – 96), zatytułowanym „Powstanie obecnie obowiązującej regulacji procesowej”, Doktorant przedstawił proces opracowywania uregulowań dotyczących grzywny określonej w art. 55 ust. 1 p.p.s.a., uwzględniając w swoich rozważaniach nie tylko przebieg procesu legislacyjnego, ale także dyskurs naukowy towarzyszący pracom nad reformą sądownictwa administracyjnego. Rozważania rozdziału drugiego stanowią rozwinięcie rozważań dokonanych w rozdziale pierwszym.

W rozdziale trzecim (s. 97 – 168), zatytułowanym „Analiza przesłanek skutkujących wymierzeniem grzywny”, Doktorant omawia przesłanki, których wystąpienie może skutkować wymierzeniem przez sąd administracyjny grzywny określonej w art. 55 ust. 1 p.p.s.a. Za bardzo wartościowe należy uznać rozważania dotyczące zasadności wymierzenia grzywny w sytuacjach nietypowych (w przypadku skorzystania z możliwości autokontroli, w przypadku cofnięcia skargi i wniosku o wymierzenie grzywny, w przypadku wniesienia skargi obarczonej brakami formalnymi, w przypadku wniesienia skargi niedopuszczalnej, w przypadku wniesienia skargi przez osobę nieposiadającą zdolności procesowej lub legitymacji czynnej, w przypadku wniesienia skargi do sądu albo do organu niewłaściwego, w przypadku niemożności przekazania skargi wskutek jej nieposiadania z winy organu, a także w przypadku wielokrotnego wymierzenia grzywny). Analizując wskazane w

tytule rozdziału przesłanki Doktorant skupia się na analizie charakteru prawnego terminu na przekazanie skargi sądowi administracyjnemu (skądinąd słusznie uznając termin ten za termin instrukcyjny) oraz odpowiedzi na skargę, niemniej brak jest w tym rozdziale całościowej analizy obowiązków, o których mowa w art. 54 ust. 2 p.p.s.a., których nie wypełnienie przez organ może skutkować wymierzeniem grzywny na podstawie art. 55 ust. 1 p.p.s.a. Wydaje się także, że rozważania dotyczące wymogów formalnych dotyczących wniosku skarżącego o wymierzenie grzywny dokonane w ramach podrozdziału „Wymogi formalne odpowiedzi na skargę i wniosku o wymierzenie grzywny” powinny być przeprowadzone w ramach oddzielnego podrozdziału poświęconego wnioskowi o wymierzenie grzywny. Wydaje się także, że rozdział trzeci „Analiza przesłanek skutkujących wymierzeniem grzywny” nie jest odpowiednim dla uwzględnienia w nim rozważań podrozdziału „Artykuł 55 § 2 p.p.s.a. jako źródło nowego, w stosunku do art. 54 § 2 p.p.s.a., obowiązku organu”.

W rozdziale czwartym (s. 169 – 238), zatytułowanym „Analiza regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a. i skutków jej stosowania”, Doktorant podejmuje rozważania dotyczące praktycznych problemów badawczych związanych ze stosowaniem art. 55 § 1 p.p.s.a. Wartościowym elementem tego rozdziału są zaprezentowane w nim dane statystyczne, będące podstawą do wyprowadzenia wniosków, co do „sprawdzania się” instytucji grzywny uregulowanej w art. 55 ust. 1 p.p.s.a. w praktyce i spełniania przez nią zakładanych celów. Niezmiernie wartościowym wynikiem analizy dokonanej metodą tzw. kompletu normatywnego jest wskazanie przez Doktoranta, które podmioty można określić mianem użytkowników, beneficjentów i maleficientów kompletu normatywnego. Jako mankament prezentacji danych statycznych należy wskazać małą czytelność zamieszczonej w rozdziale tabeli nr 2.

W rozdziale piątym (s. 239 – 276), zatytułowanym „Zgodność regulacji z ustawą zasadniczą i normami prawnomiędzynarodowymi”, Doktorant dokonuje oceny zgodności instytucji grzywny określonej w art. 55 ust. 1 p.p.s.a. z Konstytucją RP oraz aktami prawa międzynarodowego (w szczególności z: Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, Międzynarodowym Paktem Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej), stawiając na wstępie pytanie: czy aktualnie obowiązujące brzmienie art. 55 § 1 p.p.s.a.

pozostaje w zgodzie z hierarchicznie wyższymi normami ustawy zasadniczej oraz aktów ponadpaństwowych? Doktorant dokonuje wskazanej oceny zgodności głównie przez pryzmat prawa do sądu. Podjęcie w ramach rozprawy doktorskiej powyższych rozważań należy uznać za bardzo trafne, a same rozważania za bardzo cenne.

W rozdziale szóstym (s. 277 – 327), zatytułowanym „Porównanie regulacji krajowych i zagranicznych”, stanowiącym bardzo wartościowe uzupełnienie wcześniejszych rozważań, Doktorant porównuje krajowe regulacje procesowe, w których środek prawny wnoszony jest za pośrednictwem organu, którego działanie podlega zaskarżeniu, a także omawia problematykę sądowej kontroli administracji publicznej w innych krajach (w Afryce, w Ameryce Północnej i Południowej, w Azji, Australii i Oceanii oraz w Europie), przedstawiając w szczególności tryb wnoszenia pism inicjujących sądową kontrolę administracji, a także środków dyscyplinowania, którymi dysponują sądy w poszczególnych krajach.

Zakończenie rozprawy (Konkluzje i postulaty de lege ferenda) (s. 328 – 365) stanowi podsumowanie rozprawy, sformułowane zostały w nim także wnioski de lege ferenda. Zakończenie rozprawy jest obszerne, zawiera ono wiele istotnych spostrzeżeń, potwierdzających gruntowne zbadanie przez Doktoranta problematyki dotyczącej grzywny określonej w art. 55 § 1 p.p.s.a. Bardzo wartościowym elementem rozprawy są sformułowane w zakończeniu wnioski de lege ferenda, w ramach których Doktorant przedstawia wariantowe propozycje zmian brzmienia art. 55 p.p.s.a, a także zmian brzmienia art. 54 p.p.s.a., z których najdalej idącą jest wprowadzenie trybu wnoszenia skargi bezpośrednio do sądu administracyjnego. Poczynione w zakończeniu uwagi stanowią prawidłowe uzasadnienie dowiedzenia zasadniczej hipotezy oraz hipotez pomocniczych.

Struktura rozprawy nie budzi zastrzeżeń. Nieliczne powyżej sformułowane uwagi nie dyskredytują jej charakteru naukowego oraz całościowej pozytywnej oceny rozprawy.

Pozytywnie należy ocenić sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach rozprawy. Rozprawa napisana jest poprawnym językiem naukowym i, co należy podkreślić, językiem komunikatywnym.

Strona formalna rozprawy budzi jedynie drobne uwagi natury redakcyjnej.

Niewątpliwym walorem rozprawy jest to, że uwzględnia ona aktualny stan prawny to jest stan prawny na dzień 1 grudnia 2022 r.

IV.

Na uwagę zasługuje niezmiernie bogaty zasób źródeł wykorzystanych w rozprawie. W rozprawie został wykorzystany duży zbiór odpowiednio dobranych aktów prawnych. W bardzo szerokim zakresie wykorzystano w rozprawie orzecznictwo, w tym: orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwa Sądu Najwyższego, orzecznictwa sądów powszechnych, orzecznictwa sądów administracyjnych. Niemiernie szeroki (obejmujący aż 1000 pozycji) jest zakres wykorzystanej w rozprawie literatury. Są to opracowania bardzo różnorodne pod względem zakresu, jak i poruszanych problemów.

V.

Podsumowując stwierdzam, że przeprowadzona w ramach niniejszej recenzji analiza prowadzi do jednoznacznego wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Aleksandra Kwaśniaka spełnia wymogi ustawowe określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (tekst jedn. Dz.U. z 2023 r. poz. 742 ze zm.). Zgłoszone w recenzji uwagi recenzenta nie umniejszają wartości rozprawy, a stanowią tylko i wyłącznie wyraz subiektywnych ocen.

W szczególności:

- 1) rozprawa doktorska mgr Aleksandra Kwaśniaka w mojej ocenie stanowi oryginalne rozwiązanie przez Doktoranta problemu naukowego,
- 2) tworząc wyżej wymienioną rozprawę doktorską Doktorant wykazał ogólną wiedzę teoretyczną z zakresu prawa, w szczególności zaś prawa sadowoadministracyjnego.

- 3) rozprawa doktorska potwierdza umiejętność Doktoranta samodzielnego prowadzenia pracy naukowej.

Biorąc powyższe pod uwagę, rozprawa doktorska mgr Aleksandra Kwaśniaka może być podstawą do dalszego postępowania w przewodzie doktorskim.



Janina Czern.