

Bielsko-Biała, dnia 09.07.2023

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP
Kierownik Katedry Prawa Administracyjnego
i Społeczeństwa Obywatelskiego
Uniwersytet Pedagogiczny im. KEN w Krakowie

Recenzja rozprawy doktorskiej Pana magistra Aleksandra Kwaśniaka pt.:
„Grzywna wymierzana organowi administracji za nieprzekazanie skargi
sądowi administracyjnemu”

przygotowanej pod kierunkiem naukowym dra hab. Magdaleny Gurdek, prof. WSH.

W wykonaniu uchwały Senatu Wyższej Szkoły Humanitas nr S/15/03/2022 z dnia 30.03.2023 r. w sprawie wyznaczenia recenzentów rozprawy doktorskiej Pana Aleksandra Kwaśniaka, przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pod tytułem: „Grzywna wymierzana organowi administracji za nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu”, Sosnowiec 2022, ss. 459 z pozytywną oceną i wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora.

W uzasadnieniu sformułowanej powyżej oceny oraz wynikających z niej wniosków, przedstawiam szczegółowe uwagi dotyczące recenzowanej rozprawy.

Ogólna ocena pracy

Zgodnie z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r., poz. 742) rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia

pracy naukowej lub artystycznej (ust. 1). Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne (ust. 2). Uzyskanie stopnia naukowego doktora (w tym doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauk prawnych) powinno być efektem twórczego rozwoju, poszukiwania nowych, oryginalnych rozwiązań o charakterze naukowym.

W tym kontekście pozytywnie oceniam wybór tematu pracy. Jak podkreśla Autor, „o ile grywna w trybie art. 55 § 1 p.p.s.a. była przedmiotem artykułów naukowych, a także gościła w literaturze komentarzowej, o tyle na rodzimym rynku wydawniczym brakuje pozycji monograficznej, w sposób jednolity i kompleksowy opisującej instytucję grywny wymierzanej przez sąd administracyjny organowi administracji publicznej za nieprzekazanie skargi temu sądowi” (s. 11). Należy się zgodzić z tymi uwagami. Postępowanie przed sądem administracyjnym jest tym „obszarem”, który stopniowo jest eksplorowany przez przedstawicieli nauki prawa, jednak wiele obszarów jest niezbadanych. Chociaż postępowanie sądownoadministracyjne jest w wielu miejscach podobne do postępowania cywilnego, to jednak wymaga dalszych analiz. Badając ten obszar zwrócić uwagę należy na odmienności postępowania sądownoadministracyjnego i postępowania cywilnego. Jak podkreśla J. Zimmermann, „sądy cywilne rozpatrują sprawy według niezmiennych reguł konfliktu, które przedstawiają im pokolenia skarżących, a mają one przemijający charakter. Sędzia administracyjny prowadzi zawsze jeden i ten sam proces: proces administracji. (...) Sąd administracyjny, rozpatrując poszczególne sprawy, realizuje jednocześnie coś więcej – włącza się w proces administrowania i stosowania norm prawa administracyjnego” (J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2022, s. 489).

Jak podkreśla (z typową dla siebie przesadą) J. Zimmermann, „wynalezienie przez człowieka sądownictwa administracyjnego odpowiada w dziedzinie prawa wielkim odkryciom, które na przestrzeni wieków towarzyszyły innym dziedzinom nauki” (J. Zimmermann, *Aksjomaty sądownictwa administracyjnego*, Warszawa 2020, s. 8). Z kolei W. L. Jaworski (*Nauka prawa administracyjnego: zagadnienia ogólne*, Warszawa 1924) swój wykład prawa administracyjnego rozpoczął od problemu kontroli administracji publicznej sprawowanej przez sądy administracyjne, podkreślając, że jest to problem najdonioślejszy, nazywając inne instytucje (np. akt administracyjny, publiczne prawa podmiotowe) konstrukcjami pomocniczymi.

Autor w przedłożonej do recenzji pracy wykazuje dużą elokwencję. Rozważania i uwagi są dogłębne i starannie podparte przykładami oraz cytataми z literatury. Pod tym względem praca jest wręcz perfekcyjna; i tak, przykładowo pisząc o dyskusji na temat wznowienia działalności przez sądy administracyjne po II wojnie światowej, Autor w przypisie 125 podaje przykładowy, ale reprezentatywny wykaz literatury. Jest to tylko przykład, albowiem taka precyzja i staranność cechuje całą pracę. Autor wskazuje także propozycje własnych rozwiązań, odpowiada na pytania postawione przez literaturę. Cytuje także niektórych przedstawicieli doktryny prawa; jak się jednak wydaje, do niektórych z nich podchodzi z „wiernopoddańczym” i bezrefleksyjnie niekrytycznym nastawieniem („jak trafnie wskazywał” X, „należy się zgodzić z” Y; „rację należy przyznać” Z). Autor często komplementuje różnych przedstawicieli nauki (jak choćby na stronie 54, wskazując na „najwyższy poziom merytoryczny i naukowy uczestników <...> debaty”). Rzecz jasna, z niektórymi wchodzi w polemikę (np. z J.P. , s. 48, czy też s. 97-98, czy też ze Z. Kmiecikiem, s. 271-272).

Niewątpliwie tym, co wyróżnia pracę, jest analiza orzecznictwa sądów administracyjnych, a także analiza informacji uzyskanych w trybie dostępu do informacji publicznej. Efekty badań są niezwykle ciekawe. Takiego podejścia brakowało do tej pory w pracach z zakresu postępowania sądowniczo-administracyjnego. Chociaż podkreślenia wymaga, że już od początku funkcjonowania dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego bacznie przyglądano się wprowadzanym instytucjom procesowym. Jak podkreśla Z. Kmiecik, „pierwsze lata stosowania ustaw regulujących funkcjonowanie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego dostarczyły bogatego materiału pozwalającego na zweryfikowanie założeń przyjętych przez twórców reformy, znajdujących swoje ogólne odzwierciedlenie w postanowieniach rangi konstytucyjnej, jak również korektę niektórych z nich” (Z. Kmiecik, *Konstytucyjny standard sądownictwa administracyjnego*, Państwo i Prawo nr 10/2022, s. 117).

W tytule pracy Autor użył wyrażenia „organ administracji” bez kwalifikatora „publicznej”. Rzecz jasna chodzi tu o grzywnę wymierzaną przez sąd administracyjny organowi administracji publicznej. Wyrażenie „organ administracji” jest oczywiste, aczkolwiek z innej perspektywy (np. w teorii organizacji i zarządzania) może być mylone z inną administracją (w teorii organizacji i zarządzania obok tak zwanej administracji ogólnej wyróżnia się także administrację przemysłową) – jednak z uwagi na to, iż w pracy poruszono problem grzywny

wymierzanej przez sąd administracyjny na podstawie PPSA, wiadomym jest, iż chodzi o organ administracji publicznej.

Język, styl i forma pracy

Język i styl recenzowanej rozprawy doktorskiej potwierdzają wysokie kwalifikacje naukowe Doktoranta. Formułuje on swoje poglądy w sposób komunikatywny i jasny, przy czym język pracy zrozumiały, także dla osób, które nie są prawnikami. Tym, co rzuca się w oczy, jest niezwykła staranność, zarówno w obszarze formy jak i stylu. Przypisy są wykonane poprawnie i konsekwentnie.

Nie uchroniło to jednak Autora od pewnych błędów, np. „Samorządowych Kolegiów Odwoławczych” (s. 62) – powinno być napisane z małej litery, gdy pisze się ogólnie o kolegiach. Z dużej litery należy pisać o konkretnym kolegium, np. Samorządowe Kolegium Odwoławcze w Krakowie.

Co cieszy, Autor nie posługuje się nieszczęsnym słowem „zapis” w odniesieniu do przepisu prawa; jedynie na stronie 42 występuje słowo „zapisać” jednak w cytacie z J. Świątkiewicza – jednak forma czasownikowa nie jest tak rażąca jak rzeczownik „zapis”. Posługiwanie się słowem zapis na określenie przepisu prawnego jest błędem. W literaturze podkreśla się, że być może z języka prawniczego, a może nawet i prawnego wyparte zostanie niedługo pojęcie „przepis prawa”, które zastąpi bardzo często obecnie używany nowy twór językowy w postaci „zapisu” prawnego czy „zapisu ustawowego”; podkreśla się, że słowo „zapis” jest znanym pojęciem ustawowym o ugruntowanej wykładni w Kodeksie cywilnym, może być też zapis na akcje, zapis w dzienniku budowy, czy zapis elektroniczny (Cz. Martysz, *Pojęcie urzędu w prawie i postępowaniu administracyjnym*, w: *Studia z wykładni prawa*, Bydgoszcz – Katowice 2008, s. 43 – 44). Dbłość i precyzja językowa świadczą o jakości przedłożonej do recenzji rozprawy doktorskiej.

Autor konsekwentnie posługuje się słowem „Autor” lub „Autorzy/Autorki” pisanymi z dużej litery. Wydaje się, że nie każdy powoływany autor „zasługuje” na pisanie o nim z dużej litery. Pisać z dużej litery możemy o autorze, który jest niekwestionowanym autorytetem w danej dziedzinie, albo którego darzymy z osobistych względów szacunkiem. Nie wszyscy „Autorzy” zasługują na dużą literę, choćby z powodu roli, jaką odgrywali w organach Polski Ludowej. Także i współcześnie nie wszyscy autorzy zasługują na dużą literę. Z drugiej jednak

strony pewne zróżnicowanie w jednej pracy pisowni („Autor” i „autor”) może być powodem do powstania pewnych konfliktów.

Wątpliwości budzi też całościowe umieszczanie całych artykułów w pracy, wyodrębnionych od tekstu pracy. Jeżeli już przytacza się pewne przepisy, to powinny być one „wplecione” w tekst pracy. Tam zaś, gdzie nie jest to konieczne, wystarczy powołać numer artykułu lub jego fragment – czytelnik, zwłaszcza ten obyty z prawem, zawsze znajdzie dany przepis prawa.

Bibliografia

Pan magister Aleksander Kwaśniak wykonał sporą pracę, o czym świadczy nie tylko objętość jego rozprawy, ale także znacząca bibliografia, będąca istotną zaletą recenzowanej dysertacji. Literatura liczy 1000 (tysiąc) pozycji. Jest to liczba imponująca. Są to prace nie tylko polskojęzyczne, ale także niemieckojęzyczne, angielskojęzyczne. Wykorzystano także prace w innych językach (język hiszpański, francuski i inne). Na literaturę składają się monografie, komentarze, prace zbiorowe, artykuły naukowe.

Podkreślenia wymaga, że w niektórych przypadkach wykorzystano starsze (niekiedy znacznie starsze) wydania danej pracy, mimo, iż „na rynku” pojawiły się nowsze wydania. Dotyczy to m.in. pozycji: *Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, B. Dauter, B. Gruszczyński, A. Kabat, M. Niezgódka-Medek, wyd. 3, Warszawa 2009 czy też: *Postępowanie sądownoadministracyjne*, T. Woś, H. Knysiak-Molczyk, M. Romańska, Warszawa 2004.

Ocena merytoryczna

Ocena merytoryczna zostanie dokonana poprzez analizę poszczególnych części pracy. Jej analiza dowodzi, że Autor posiadał umiejętność prowadzenia badań naukowych. Z uwagi jednak na polemiczny charakter recenzji, w dalszej części pracy skupię się jej słabszych stronach wspominając jednak o fragmentach zasługujących na aprobatę.

Niewątpliwie praca ma charakter naukowy, zastosowane metody badawcze mają takiż charakter.

Autor słusznie podaje (s. 12), iż „siłą rzeczy tytułowe zagadnienie musi zostać osadzone w szerszym kontekście, obejmującym istotę sądownictwa administracyjnego”. Należy się z tym zgodzić. Jednak w pracy zbyt dużo miejsca poświęcono kwestiom historycznym i w ogóle procesowi dochodzenia do aktualnego modelu sądownictwa administracyjnego: w rozdziale pierwszym (strony od 28 do 53) przedstawiono rys historyczny sądownictwa administracyjnego, a następnie, w rozdziale drugim powstanę obecnie obowiązującej regulacji prawnej (od strony 54 do 96).

Autor umieścił problem przedmiotowej grzywny w kontekście całościowego postępowania sądownoadministracyjnego, wychodząc (w pierwszych słowach pracy, s. 4) od idei państwa prawnego (demokratycznego państwa prawnego). Podkreślił, powołując się na „niektórych Autorów”, iż sądownictwo administracyjne można „wręcz określać mianem szczytowego osiągnięcia państwa prawnego”. Owszem, tak jest. Ja jednak nie znalazłem w pracy odpowiedzi na pytanie, w jakim celu poruszać kwestię ustrojowych pryncypiów w pracy doktorskiej poświęconej grzywnie wymierzonej organom administracji publicznej. Owszem, sądownictwo administracyjne odgrywa istotną rolę, ale nie uzasadnia to tak szerokiego odniesienia do kwestii ogólnych.

W mojej opinii kwestie historyczne, a także ogólne rozważania dotyczące sądownictwa administracyjnego powinny się znaleźć w pracy, ale nie w tak obszernym zakresie; Autor powinien przedmiotową grzywnę umieścić bardziej w kontekście trybu wnoszenia skargi lub też praw lub obowiązków organu w postępowaniu sądownoadministracyjnym (procesowej pozycji organu administracji publicznej w postępowaniu sądownoadministracyjnym). Organ którego działanie lub bezczynność/przewlekłość zaskarżono do sądu administracyjnego, jest jedną z dwóch stron postępowania sądowego (obok skarżącego); ma on podobne jak skarżący uprawnienia (nieco zmienione tak zwaną nowelą kwietniową z 2017 r.), oraz posiada szereg obowiązków, np. przekazania w określonym terminie do sądu administracyjnego wniesionej skargi (sprzeciwu) wraz z aktami sprawy (art. 54 § 2, art. 64c § 4 PPSA), sporządzenie odpowiedzi na skargę (art. 54 § 2 PPSA), rozważenie zastosowania autokontroli (art. 54 § 3 PPSA), rozważenie wstrzymania wykonania zaskarżonego do sądu aktu lub czynności (art. 61 § 1 pkt 2 PPSA). Organ jest więc także podmiotem uczestniczącym w wielu czynnościach wstępnych postępowania sądownoadministracyjnego. Taki kontekst analizy przedmiotowej grzywny w mojej opinii wydaje się właściwszy.

Pracę tradycyjnie rozpoczyna Wstęp, który zawiera wszystkie niezbędne elementy. Autor umieścił tutaj także rozważania dotyczące metod badawczych; posłużył się on różnymi metodami badawczymi, przy czym metoda dogmatyczna jest tylko jedną z kilku metod zastosowanych w pracy. O innych metodach będzie mowa niżej.

W rozdziale 1 przedstawiono rys historyczny pracy. Jak podkreśla Autor (s. 26), rozdział ten ma na celu ukazanie historii omawianej regulacji na szerszym tle historii całego sądownictwa administracyjnego. Instytucja ta jest stosunkowo nową, aczkolwiek już w dawnych aktach prawnych z okresu zaborów można dostrzec pewne elementy wskazujące na wprowadzenie pośredniego trybu „skarżenia administracji publicznej”. Jak już zaznaczono, w mojej opinii nie jest konieczne tak szerokie przedstawienie genezy całego sądownictwa administracyjnego. Przedstawiając rys historyczny sądownictwa administracyjnego przed I wojną światową, Autor podaje, że „XIX-wieczne przepisy prawa nie przewidywały pośredniego trybu wnoszenia skarg do sądów administracyjnych (...), tym samym próżno doszukiwać się w ówczesnie obowiązującym prawie regulacji zbliżonej funkcjonalnie czy też treściowo do dzisiejszego art. 55 § 1 p.p.s.a.”. Podobnie w okresie dwudziestolecia międzywojennego: „nie miały racji bytu regulacja umożliwiająca dyscyplinowanie organów administracji publicznej, uchylających obowiązku przekazania skargi sądowi” (s. 38). Skoro nie było wówczas żadnych przepisów w tym zakresie, to analiza ówczesnego stanu prawnego nie ma sensu. Dopiero okres późnej Polski Ludowej był pierwszym w historii sądownictwa polskiego czasem, w którym wprowadzono pośredni tryb wnoszenia do sądu administracyjnego pisma inicjującego kontrolę sądową (art. 45). Autor podkreśla, że w okresie tym prawodawca nazbyt optymistycznie przyjął, iż organy administracji państwowej będą postępowały zgodnie z prawem, i że skargi będą zawsze przekazywane do NSA. Zdarzały się więc przypadki wielomiesięcznego przetrzymywania skarg. Brak było instytucji zabezpieczających realizację obowiązku przekazania skargi. Odnosząc się do tej kwestii, podkreślenia wymaga, że w okresie „późnej Polski Ludowej” sądownictwo administracyjne dopiero rozpoczęło funkcjonowanie (od 1980 r.) i było jedną z trzech instytucji, które zostały powołane w latach osiemdziesiątych dwudziestego stulecia (powołano także Trybunał Konstytucyjny oraz Rzecznika Praw Obywatelskich); Sądy administracyjne – reaktywowane w latach 80tych XX wieku stanowią obok Rzecznika Praw Obywatelskich (który także został powołany w tym okresie) istotny element ochrony wolności i praw człowieka i obywatela. Jak podkreśla I. Lipowicz „to właśnie przywrócenie Naczelnego Sądu Administracyjnego było pierwszym sygnałem powrotu idei

demokratycznego państwa prawnego. Była to bardzo długa droga. Złożona z wielu drobnych zwycięstw, ale także licznych porażek – zwłaszcza w okresie stanu wojennego. Większość znaczących autorów popierała poszerzenie obszaru indywidualnych praw i wolności i ograniczenie samowoli władzy” (I. Lipowicz, *Dobro wspólne*, RPEiS, nr 3 z 2017 r., s. 18). Faktycznie, ustanowienie w roku 1980 takiego Sądu było pierwszym sygnałem powrotu ww. idei. Kolejne zaś sygnały to ustanowienie Trybunału Konstytucyjnego w 1985 r. oraz Rzecznika Praw Obywatelskich w 1987 r.

W rozdziale 2 dokonano analizy procesu powstawania obecnie obowiązującej regulacji procesowej. Z tytułu rozdziału („Powstanie obecnie obowiązującej regulacji procesowej”) wynika, że chodzi w ogóle o regulację postępowania sądowniczo-administracyjnego. Jak już zaznaczono powyżej, nie jest to potrzebne w pracy dotyczącej grzywny wymierzanej organowi administracji publicznej za nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu. W rozdziale tym przedstawiono m.in. dyskusję przedstawicieli doktryny prawa nad kształtem obecnie obowiązującej regulacji prawnej, analizując od strony 59 dyskusję dotyczącą trybu wnoszenia skarg do sądu administracyjnego. Wskazano także (od strony 61) na propozycję wprowadzenia trójinstancyjnego sądownictwa administracyjnego na bazie samorządowych kolegiów odwoławczych. Pomysł ten oceniać należy krytycznie. W literaturze podkreśla się, że „koncepcja, na podstawie której aktualnie funkcjonują kolegia, wykazuje cechy charakterystyczne dla organów, których celem działania jest obiektywne i rzetelne rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej. Stanowią one bowiem przykład dużej efektywności działania tej sfery administracji, która nie jest związana z aspektem politycznym czy finansowym podejmowanych w pierwszej instancji rozstrzygnięć. Koncepcja funkcjonowania kolegiów może stanowić wzorzec – w miarę możliwości – dla całego systemu organów administracji publicznej” (J. Przedańska, R. Suwaj, *Samorządowe kolegia odwoławcze – ostatni bastion niezależności w administracji publicznej?*, Samorząd Terytorialny nr 11/2020, s. 11). Jak się wydaje, opinia taka jest przesadzona. Natomiast obecnie kolegia wymagają zmian, co jest szczególnie widoczne w związku z doniosłą rolą jaką odgrywają w systemie samorządu terytorialnego. Dotychczas przez lata toczyła się w literaturze przedmiotu dyskusja w zakresie potencjalnych zmian, jakie miałyby objąć kolegia. Swego czasu proponowano (o czym napisano w recenzowanej pracy), by przekształcić je w sądy administracyjne pierwszej instancji, inni uważali, że należy je przekształcić w wyspecjalizowane trybunały administracyjne.

Co do przekształcenia samorządowych kolegiów odwoławczych w sądy administracyjne, to jeszcze w roku 2015 W. Chróścielewski pisał, iż „istnienie, tak jak było w układzie dwustopniowego zasadniczego podziału terytorialnego państwa, samorządowych kolegiów odwoławczych o obszarach właściwości miejscowej zbliżonych do istniejących do końca 1998 r. województw, wydaje się konsekwencją nadziei na kolejną reformę sądownictwa administracyjnego. Miałaby ona być połączona z reorganizacją administracji, w wyniku której na bazie dzisiejszych kolegiów utworzono by sądy administracyjne pierwszej instancji. Powrót do koncepcji lansowanej pod koniec lat 90. ubiegłego wieku przez Instytut Spraw Publicznych, głoszącej oparcie dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego na trójszczeblowym modelu sądownictwa administracyjnego – sądach okręgowych (powstałych w wyniku przekształcenia samorządowych kolegiów odwoławczych), wojewódzkich sądach administracyjnych i NSA – daje środowisku samorządowych kolegiów odwoławczych resztki nadziei na takie rozwiązanie” (W. Chróścielewski, *Kasacyjny czy reformacyjny model administracyjnego postępowania odwoławczego?*, Państwo i Prawo z/1/2015, s. 9).

Jak się wydaje, pomysł przekształcenia kolegiów w sądy administracyjne nie jest dobry. Należy go ocenić negatywnie. Na pewno łączyłby się z dużymi kosztami. Ponadto pojawia się pytanie, czy wszyscy dotychczasowi członkowie kolegiów zostaliby automatycznie sędziami sądów. Nie wszyscy członkowie kolegiów mają wykształcenie prawnicze. Zgodnie bowiem z art. 7 ust. 1 pkt 3 ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych etatowym członkiem kolegium może być osoba, która ukończyła studia magisterskie prawnicze lub administracyjne. Na marginesie podać można, iż przepis dotyczący wykształcenia nie tylko prawniczego ale również administracyjnego był w ustawie o SKO od samego początku – wprowadzono go tam z uwagi na jednego ze znanych przedstawicieli nauki prawa administracyjnego, który miał wykształcenie administracyjne, a nie prawnicze, a następnie przez lata był prezesem jednego z kolegiów.

W rozdziale 3 dokonano analizy przesłanek skutkujących wymierzeniem grzywny. Analizy dokonano według metody dogmatycznej. Zgodzić się należy z Autorem, iż termin, o jakim mowa w art. 54 § 2 PPSA ma charakter instrukcyjny. Zakreślenie przez ustawodawcę ram czasowych dopełnienia czynności przewidzianych w art. 54 § 2 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi stanowi odrębny, choć związany z pozostałymi powinnościami wskazanymi w tym przepisie, obowiązek działania organu administracji publicznej, który wyklucza jakąkolwiek swobodę organu w tym zakresie. Wprawdzie potencjalne przekroczenie

terminu nie spowoduje bezskuteczności dokonanej czynności, ale ma ono kluczowe znaczenie z punktu widzenia art. 55 § 1 PPSA i określonego tam przedmiotu postępowania o wymierzenie grzywny (por. wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 20 września 2022 r., IV SO/Wr 35/21).

Cenne są w tym rozdziale uwagi dotyczące zasadności wymierzania grzywny w sytuacjach nietypowych (od strony 110). Sytuacje te są odzwierciedleniem problemów, jakie pojawiły się w orzecznictwie sądowym; mają więc znaczenie z punktu widzenia praktyki. I tak, przykładowo brak kompletnych akt sprawy (pełnego materiału dowodowego będącego podstawą podjętego przez organ administracji rozstrzygnięcia) uniemożliwia sądowi przeprowadzenie kontroli decyzji objętych skargą. Skoro bowiem obowiązkiem organu administracji jest przekazanie sądowi całościowych (kompletnych) akt administracyjnych sprawy wraz ze skargą i odpowiedzią na skargę, to nie jest rolą sądu poszukiwanie dokumentów będących podstawą rozstrzygnięcia organu lub też, orzekanie w oparciu o materiał dowodowy, który nie został sądowi administracyjnemu przedstawiony. Tym bardziej sąd administracyjny nie jest uprawniony do odtwarzania materiału dowodowego stanowiącego podstawę zaskarżonego do tego sądu rozstrzygnięcia we własnym zakresie.

W rozdziale 4 dokonano analizy regulacji z art. 55 § 1 p.p.s.a. i skutków jej stosowania. Autor skupił się w nim na „rozwikłaniu praktycznych problemów badawczych związanych ze stosowaniem art. 55 § 1 p.p.s.a.”. I faktycznie, rozdział ten zawiera także analiz danych statystycznych oraz innych danych, przy czym niektóre z nich uzyskano wykorzystując prawo dostępu do informacji publicznej. Autor, w przypisie 453 na stronie 170 podaje, że nazywanie tego publicznego prawa podmiotowego narzędziem badawczym może budzić wątpliwości; dokonuje także analizy orzecznictwa i doktryny prawa. Z jednej strony niektórzy przyjmują, iż skoro celem prawa do informacji publicznej jest społeczna kontrola nad organami władzy publicznej, to wykorzystywanie tego prawa w celach naukowych stanowi w istocie jego nadużycie. Dominują jednak orzeczenia, zgodnie z którymi poprzez badania naukowe realizowany jest interes publiczny. Uznać należy, że dopuszczalne jest traktowanie dostępu do informacji publicznej jako narzędzia służącego do pozyskiwania danych, które poddane zostaną następnie „obróbce” naukowej. Samo bowiem nadużycie prawa w kontekście prawa dostępu do informacji publicznej budzi wątpliwości; jeżeli już uznaje się możliwość nadużycia tego prawa, wówczas nadużycie takie będzie polegało na próbie korzystania z jego instytucji dla osiągnięcia celu innego aniżeli troska o dobro publiczne, jakim jest prawo do przejrzystego państwa, jego struktur, przestrzeganie prawa przez podmioty życia publicznego, jawność

administracji i innych organów itp. (por. wyrok WSA w Kielcach w wyroku z dnia 20 marca 2019 r., II SAB/Ke 6/19). Zarówno konstytucyjna, jak i ustawowa regulacja dotycząca prawa do informacji czyni je prawem uprzywilejowanym. Taki charakter prawa do informacji powoduje, że jest ono nadużywane przez różnego rodzaju podmioty w ramach postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. Niejednokrotnie może to prowadzić – w szczególności w zakresie prawa procesowego – do paraliżu administracji (por. M. Kowalski, *Nadużycie prawa do informacji publicznej*, Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego, nr 2/2016, s. 58).

Nadużyciem nie jest wnoszenie przez naukowca wniosku o udostępnienie danych do celów naukowych, ale np. składanie takiej ilości wniosków, która paraliżuje prace urzędu – jeżeli wnioskodawca działa w złej intencji (np. składanie ponad 600 wniosków w ciągu roku - BPK.6060.1.2019.GK, sprawa prowadzona w Biurze RPO). Przy ocenie, czy mamy do czynienia z nadużyciem oceniać należy więc także intencje wnioskodawcy.

W rozdziale tym Autor rozważa także między innymi problem nadużycia prawa do sądu. Odnosząc się do stanu faktycznego jednej ze spraw, wskazuje (s. 190), iż zgadza się z rozstrzygnięciem sądowym, gdyż „zachowanie skarżącego zdaje się wskazywać na głębszy problem, i to natury medycznej a nie prawnej”. Rzecz jasna, prawnicy-praktycy na co dzień w swojej pracy spotykają osoby, które „kwalifikują” się do lekarza specjalisty (psychiatry), pojawia się jednak pytanie, czy pisać o tym w pracy naukowej.

Autor – w ślad za orzecznictwem sądowym – słusznie przyjmuje, iż grzywna z art. 55 § 1 p.p.s.a. ma mieszany, tj. dyscyplinująco-restrykcyjny charakter, co podkreśla się od dawna w orzecznictwie, także tym najnowszym (por. np. wyrok NSA z dnia 18 kwietnia 2023 r., III OZ 188/23). Jej celem jest nie tylko doprowadzenie do tego, by organ przekazał sądowi administracyjnemu skargę wraz z aktami sprawy i swoim stanowiskiem, ale także ma ona być sankcją za naruszenie podstawowego prawa jednostki do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, o którym mowa w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP. Ponadto ma ona również funkcję prewencyjną, której celem jest zapobieżenie naruszeniom prawa w przyszłości. A zatem sąd administracyjny rozstrzygając w kwestii wysokości wymierzenia grzywny powinien wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności sprawy, a więc m.in. przyczyny niewypełnienia przez organ obowiązków, o których mowa w art. 54 § 2 p.p.s.a., czas, jaki upłynął od wniesienia skargi, oraz czy przed rozpatrzeniem wniosku o wymierzenie grzywny podmiot ten obowiązek wypełnił i wyjaśnił powody niedotrzymania terminu. Autor pisze o

tym także w swojej pracy (s. 115) – stanowisko takie wynika również z orzecznictwa sądowego, przy czym przyczyna nieprzekazania skargi sądowi administracyjnemu nie ma wpływu na zasadność wniosku o wymierzenie grzywny, może mieć natomiast wpływ na wysokość wymierzonej grzywny (s. 165). Owszem, grzywna taka ma być więc także i sankcją, jednak nie jestem pewien, czy do grzywny wymierzanej organom pasuje twierdzenie, iż godzi ona w „dobra materialne podmiotu karanego” (s. 173), jako że jest to właśnie podmiot publiczny i nawet jeżeli posiada „dobra materialne” to są to dobra Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego.

Niezwykle cenna i ciekawa jest analiza danych statystycznych. Autor wskazuje, że wzrasta świadomość prawna społeczeństwa (s. 200); w pierwszych latach obowiązywania regulacji liczba orzeczeń była stosunkowo niewielka (s. 216). Niewątpliwie świadomość społeczna dotycząca obowiązujących przepisów prawnych wzrasta, do czego przyczynia się długi czas obowiązywania przedmiotowej regulacji oraz upowszechnienie informacji o tej regulacji. Z moich obserwacji wynika, że obywatele nie korzystający z profesjonalnej pomocy prawnej, szczególnie intensywnie wyszukują w Internecie informacje o tym, w jaki sposób „walczyć” z organami władzy publicznej – jak „uderzyć” w te organy. Grzywna (ale też np. wspomniane wyżej prawo dostępu do informacji publicznej) jest takim „orężem”.

W rozdziale tym zastosowano także metodę tzw. kompletu normatywnego. Metoda ta nie przebiła się jeszcze szeroko w nauce prawa; stopniowo zdobywa kolejne przyczółki i jest stosowana przez członków Stowarzyszenia Badań nad Źródłami i Funkcjami Prawa Fontes; P. Ruczkowski podkreśla, że w tym przypadku proponuje się szczególny sposób badania i poznania reguł przebiegu interakcji w zbiorowości (instytucji formalnych i nieformalnych), w szczególności sformalizowanych reguł działania, do których zalicza się normy prawne. Podjęcie czynności badawczych ma odpowiedzieć na pytanie dotyczące materialnych źródeł prawa oraz rzeczywistych celów/skutków/efektów/korzyści/kosztów regulacji prawnej (P. Ruczkowski, *Kryzys, stagnacja, renesans dogmatycznej (dogmatyczno-analitycznej) metody badawczej w nauce prawa administracyjnego*, w: *Kryzys, stagnacja, renesans? Prawo administracyjne przyszłości. Księga jubileuszowa Profesora Jacka Jagielskiego*, Warszawa 2021, s. 81). Chodzi o „integrację wysiłków badawczych zmierzających do poznania pochodzenia, treści i efektów funkcjonowania reguł działania zarówno formalnych, jak i nieformalnych, które stanowią podstawę porządku społecznego i określają przebieg interakcji zachodzących między jednostkami i zbiorowościami” (P. Chmielnicki, *Metodyka badan nad źródłami powstania*

prawa, Część 1. *Podstawy*, Przegląd Prawa Publicznego, nr 3/2012, s. 90). Uważam, że w pracach z zakresu nauk prawnych metoda ta może być jedną z wielu metod uzupełniających metodę dogmatyczną. Autor podkreśla w podsumowaniu rozdziału (s. 237), iż przedmiotowa regulacja obejmuje swoim zasięgiem szereg podmiotów, które są zobowiązane do jej stosowania, są stratne wskutek jej wprowadzenia albo na tym zyskują; trudno niejednokrotnie w sposób jednoznaczny zakwalifikować dany podmiot jako maleficjenta albo beneficjenta tego przepisu. Z twierdzeniem tym (popartym wcześniejszymi analizami) należy się zgodzić. Beneficjent to osoba, która odnosi korzyść ze stosowania badanych reguł, przy czym chodzi o korzyści w szerokim sensie. Grzywna uiszczana jest na rzecz Skarbu Państwa, zatem w żaden sposób nie wzbogaca skarżącego. Niekiedy grzywna w istocie płacona jest z budżetu państwa na dobro budżetu państwa, co może przypominać przysłowiowe „przelewanie z pustego w próżne” (s. 227). Autor uznaje Skarb Państwa za beneficjenta (s. 227), z tej właśnie przyczyny, iż grzywna zasila Skarb Państwa. Owszem, Skarb Państwa posiada osobowość prawną, działa za pośrednictwem jednostek organizacyjnych (*stationes fisci*), które nie są jednak jego organami ani jednostkami organizacyjnymi niemającymi osobowości prawnej, o których mowa w art. 33¹ KC. Stroną czynności prawnej dokonywanej przez *statio fisci* jest Skarb Państwa; to właśnie on odpowiada prawnie za jej działania. Bez względu na liczbę jednostek organizacyjnych stroną procesową jest Skarb Państwa. Ponieważ *statio fisci* są częścią jednej osoby prawnej – Skarbu Państwa – nie mogą toczyć między sobą sporów sądowych. Sprawa beneficjenta nie wygląda więc tak klarownie. Otwartym pozostaje też pytanie, czy Skarb Państwa jako emanacja Państwa może być samodzielny beneficjentem w metodzie kompletu normatywnego.

W rozdziale 5 postawiono pytanie, czy przedmiotowa regulacja prawna, zawarta w art. 55 § 1 PPSA jest zgodna z normami hierarchicznie wyższymi; owa zgodność badana jest przez pryzmat prawa do sądu. Oczywiście rozważania tego typu mogłyby się znaleźć we wcześniejszych rozdziałach pracy. Skoro Autor postanowił wyodrębnić oddzielny rozdział dotyczący zgodności regulacji z Konstytucją i normami prawa międzynarodowego, pokazuje to, jaką wagę przywiązuje do tego zagadnienia.

Na s. 271-272 Autor polemizuje z opinią Z. Kmiecika, który uważa, że obowiązujący tryb wnoszenia skarg do sądów administracyjnych nie stanowi przeszkody w dostępie do sądu. Pogląd ten, zdaniem Autora, zdaje się abstrahować od przypadków naruszenia przez organy administracji przepisu art. 54 § 2 p.p.s.a; problem z przekazywaniem skarg sądom

administracyjnym z całą pewnością by nie istniał, gdyby skargi te były wnoszone bezpośrednio do sądu (s. 272). Owszem, tak by zapewne było. Jednak sama praktyka (nagminne naruszanie przepisu art. 54 § 2 p.p.s.a.) nie może być podstawą twierdzenia o naruszeniu prawa do sądu. Na korzyść modelu pośredniego trybu wnoszenia skargi przemawiały względy praktyczne: sprawność oraz szybkość postępowania. Kierowanie skargi do sądu za pośrednictwem organu umożliwia szysze nadanie skardze biegu. W literaturze i orzecznictwie zwraca się również uwagę na to, iż tryb bezpośredni odwleka możliwość korzystania przez sąd administracyjny z instytucji wstrzymania wykonania zaskarżonego aktu lub zawieszenia czynności organu, ponieważ sądowi (nie dysponującemu aktami sprawy) na ogół trudno jest zbadać zasadność złożonego w tej materii wniosku skarżącego (por. np. *T. Woś*, w: *Postępowanie sądownoadministracyjne*, pod red. T. Wosia, Warszawa 2009, s. 175–176; zob. także postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 14 stycznia 2011 r., II GSK 1525/10). To właśnie tryb pośredni wnoszenia skargi przyczynia się zatem do realizacji (pewnych aspektów) prawa do sądu. Uważam także, iż sąd może oddalić wniosek o wymierzenie organowi grzywny w sytuacji, w której organ nie wypełnił obowiązków wynikających z art. 54 § 2 PPSA. Użyty w art. 55 § 1 p.p.s.a. "sąd może orzec o wymierzeniu grzywny", oznacza, że wymierzenie grzywny nie jest obligatoryjne i możliwość ta pozostawiona jest uznaniu sądu. Wymierzenie grzywny ma charakter fakultatywny, co wymaga w głównej mierze dokładnego zbadania okoliczności sprawy (wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2022 r, III SO/Gd 13/21). Ustawodawca pozostawił więc sądowi pewien margines działania oraz możliwość działania dyskrecjonalnego, a działanie w ramach dyskrecjonalności nie musi być działaniem niekonstytucyjnym. Kwestia ta, umieszczona w całym rozdziale, nie zasługuje w mojej opinii na tyle miejsca.

Rozdział 6 zatytułowany jest „Porównanie regulacji krajowych i zagranicznych”. Jak podaje Autor we wstępie (s. 27), w rozdziale tym prowadzone są badania komparatystyczne, ukazujące sądową kontrolę administracji publicznej w innych krajach, zwłaszcza w kontekście trybu wnoszenia pism inicjujących sądową kontrolę administracji. Niewątpliwy jest walor poznawczy rozwiązań obowiązujących w innych systemach prawnych. Jak podaje się w literaturze, o ile metoda prawno-porównawcza nie może być remedium na słabości polskiego systemu prawnego, to jednak znajomość obcych rozwiązań stwarza podstawę dla prowadzenia rozsądnej polityki prawa (Z. Kmiecik, *Sędziowie prawa administracyjnego w postępowaniu administracyjnym w USA*, PiP z. 3/2009, s. 89). Badania porównawcze w

dziejnie administracji służyć również jako środek poznania realnych procesów społecznych, a osiągnięte wyniki są sprawdzalnym dowodem możliwości i pożytku takich badań, bez względu na istniejące pomiędzy krajami różnice ustrojów społecznych i politycznych (S. Rozmaryn, *O międzynarodowych badaniach porównawczych w dziedzinie administracji*, PiP z. 10/1965, s. 488).

Szczególnie mocno podkreślić należy, że samo występowanie pewnych rozwiązań prawnych w innych państwach nie oznacza, że są one zawsze dobre (lepsze niż polskie) i warte recypowania na rodzimy grunt. Ich wprowadzanie do prawa polskiego, bez znajomości okoliczności, w jakich zostały wprowadzone w innych państwach (i bez uwzględniania rodzimego kontekstu), może przynieść więcej szkody niż pożytku.

Niezwykle ciekawe są zawarte w rozdziale 6 uwagi dotyczące innych państw. Jak się wydaje, zbyt dużo miejsca w tej części ogólnym rozważaniom o sądownictwie. Faktycznie, w wielu porządkach prawnych mamy do czynienia z bezpośrednim wnoszeniem skargi. Autor na s. 325 podkreśla, że znakomita większość omówionych porządków prawnych nie dostarcza interesujących badawczo wzorców, które można byłoby implementować do prawodawstwa krajowego. Na przykład w odniesieniu do Egiptu stwierdzono, że "egipski porządek prawny nie dostarcza niestety interesujących wzorców gdy idzie o sposoby dyscyplinowania administracji publicznej przez sądownictwo administracyjne" (s. 286). Natomiast może lepszym rozwiązaniem byłoby pogrupowanie różnych państw według kryteriów przedmiotowych - gdzie brak jest podobnych rozwiązań, gdzie mamy do czynienia z bezpośrednim wnoszeniem podań, gdzie są skargi itd.?

Praca kończy się „Konkluzjami i postulatami *de lege ferenda*”. Także i ta część pracy jest niezwykle staranna, dogłębnie przemyślana i „zaopatrzona” w przypisy. W każdej pracy naukowej takie zakończenie, zawierające wnioski ogólne, powinno się znaleźć. Jedną z części „Konkluzji...” są postulaty *de lege lata*, w których Autor, proponuje między innymi powrót do bezpośredniego trybu wnoszenia skargi do sądu (s. 346). Skargę, która nie podlega odrzuceniu, sąd miałby przekazywać organowi, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie jest przedmiotem skargi. Autor proponuje także wprowadzenie obligatoryjnego wymierzenia organowi grzywny. Jak już wyżej zaznaczano, obecnie obowiązujący pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu zapewnia szybkość postępowania. Skargi na działania lub zaniechania organów w wielu przypadkach nie zawierają koniecznych danych, potrzebnych do nadania im dalszego biegu. Powoduje to – jak podkreśla J.P. Tarno - potrzebę wyjaśniania

rozmaitych kwestii w drodze korespondencyjnej. Przywrócenie pośredniego trybu wnoszenia skargi zdejmuje z sądu ten uciążliwy obowiązek, co niewątpliwie powinno przyczynić się do przyspieszenia biegu postępowania w sprawie (J.P. Tarno, *.Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Komentarz*, Warszawa 2011, System Informacji Prawnej LEX, komentarz do art. 54 PPSA).

Konkluzja

Reasumując, mając na względzie poprawny wybór tematu badawczego, odpowiednią strukturę pracy doktorskiej, poziom opanowania przez Pana Magistra Aleksandra Kwaśniaka warsztatu naukowego i merytoryczną wartość opracowania, nawet przy wskazanych wyżej mankamentach i niedociągnięciach, można stwierdzić, iż rozprawa doktorska Pana magistra Aleksandra Kwaśniaka pt: „Grzywna wymierzana organowi administracji za nieprzekazanie skargi sądowi administracyjnemu” spełnia wymogi stawiane pracom doktorskim, określone w art. z art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2023 r., poz. 742).

W związku z tym wnoszę o jej przyjęcie i podjęcie dalszych czynności w postępowaniu w sprawie nadania stopnia doktora, w tym dopuszczenie do publicznej obrony, służące następnie nadaniu stopnia naukowego doktora nauk społecznych.

dr hab. Grzegorz Krawiec, prof. UP