

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Katarzyny Samulskiej nt. **“Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim”** przygotowanej pod kierunkiem naukowym **prof. dr hab. Aleksandry Monarchy-Matlak**, Szczecin 2015, maszynopis, s. 362.

I. Uwagi ogólne

1. Nie ulega wątpliwości, że instytucja zasad ogólnych postępowania administracyjnego ma zasadnicze znaczenie dla określenia gwarancji procesowych jednostki w obszarze normowanym przepisami prawa administracyjnego. Zasady te przesądzają bowiem o tym, jakimi wartościami ma się cechować postępowanie organów administracji publicznej w procesie dochodzenia przez stronę swojego interesu prawnego. Z tego względu zasady ogólne zawsze pozostawały w centrum zainteresowania zarówno doktryny, jak i orzecznictwa sądowego. Można więc spotkać szereg opracowań, poświęconych zarówno całościowej analizie tychże zasad, jak i charakterystyce poszczególnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Niemniej jednak nie ma wśród tych publikacji pracy naukowej, która by w sposób kompleksowy i wyczerpujący traktowała o zasadzie szybkości postępowania. Tu dodać należy, że temat ten jest niezwykle ważki, zarówno ze względu na ocenę funkcjonowania systemu administracji publicznej w Polsce, jak i z uwagi na skuteczność dochodzenia interesu prawnego przez jednostkę.

Problematyka zasad ogólnych postępowania administracyjnego zawsze cieszyła się dużym zainteresowaniem nauki prawa administracyjnego, zawsze też była zagadnieniem niezwykle kontrowersyjnym. Świadczą o tym chociażby liczne klasyfikacje tych zasad, w których można dopatrzeć się pewnej jednolitości tylko w odniesieniu do niektórych z nich. Z tego powodu poddanie zasady szybkości postępowania administracyjnego próbie refleksji teoretyczno-prawnej należy ocenić jak najbardziej pozytywnie. Przyjemnie jest przy tym stwierdzić, że praca mgr Katarzyny Samulskiej odpowiada społecznemu i naukowemu zapotrzebowaniu. Tym bardziej, że do tej pory poszczególne kwestie z nią związane nie były poddane w literaturze przedmiotu dokładnej analizie w ramach opracowania

monograficznego, a więc recenzowaną pracę można uznać za pierwsze monograficzne opracowanie tego trudnego tematu.

2. Systematyka i konstrukcja pracy są prawidłowe. Bez wątplenia pozwala na pełną prezentację zagadnień, będących przedmiotem pracy. W pracy wyodrębniono osiem rozdziałów, podzielonych na mniejsze jednostki systematyczne i usytuowanych w logicznej kolejności. Podział tekstu pomiędzy poszczególne jednostki systematyczne pracy jest logiczny i konsekwentny. W każdej z tych jednostek wyraźnie została zarysowana myśl przewodnia. Zawarte w nich rozważania cechuje duża skrupulatność w wyszukiwaniu materiału dokumentacyjnego, przekonywująco uzasadnione tezy oraz ciekawe spostrzeżenia.

Wnioski zawarte zarówno w podsumowaniach poszczególnych rozdziałów, jak i w zakończeniu recenzowanej pracy znajdują pełne uzasadnienie we wcześniejszych wywodach Autorki. Warto zauważyć, że orzecznictwo sądowe służy Autorce nie tylko do weryfikacji stawianych tez, ale wielokrotnie zostało poddane konstruktywnej krytyce, jeżeli przyjęta w nim wykładnia – jej zdaniem – nie znajduje oparcia w przepisach prawa.

Nie podoba mi się jedynie tytuł rozdziału VI. Moim zdaniem określenie „**ŚRODKI WSPARCIA PRAWNEGO**” nie należy do pojęć języka prawniczego, a poza tym nie wiadomo, jaką kryje ono treść.

3. Analiza poszczególnych kwestii, składających się na zagadnienie badawcze będące przedmiotem recenzowanej pracy, jak też wykładnia przepisów prawnych i stosunek do orzecznictwa sądowego dowodzą, że Doktorantka opanowała ogólną wiedzę z zakresu nauki prawa administracyjnego. Na podkreślenie zasługuje umiejętność, tak doboru poszczególnych zagadnień do analizy, jak i dokonywania przeglądu poglądów przedstawionych w literaturze przedmiotu, a także prezentowanie i uzasadnianie własnego stanowiska w wielu kwestiach będących przedmiotem rozważań. Godnym pochwały jest również wykorzystanie przez Autorkę ustaleń doktrynalnych poczynionych na gruncie prawa europejskiego.

Oceniana rozprawa napisana jest ładnym językiem polskim i w dodatku w sposób, który wzbudza żywe zainteresowanie czytelnika. W wywodach Doktorantki, które są jasne, spójne i logiczne widać wyraźnie, że opanowała ona prawniczą aparaturę pojęciową i posługuje się nią swobodnie. Strona formalna pracy nie budzi zastrzeżeń, poza tym, że niektóre przypisy wymagają korekty, np. przypis 460, 836, 842, 862-865, ponadto zauważam brak przypisów na s. 319 i 321. Brakuje mi również korelacji między wykazem skrótów, a niektórymi przypisami (np. 839) lub fragmentami tekstu (np. s. 198. 232, 239, 240). Wreszcie należy odnotować brak korelacji między numeracją zamieszczoną w spisie treści, a numeracją poszczególnych jednostek systematycznych rozprawy. Wspominam o tym tylko dlatego, że w

przypadku publikacji recenzowanej rozprawy, na co z pewnością ona zasługuje, będzie to materiał dla Doktorantki przydatny do przeprowadzenia niezbędnej korekty. Na pozytywną ocenę zasługuje natomiast umiejętność czytelnego dokumentowania prezentowanych poglądów nauki i orzecznictwa sądowego przy pomocy przypisów.

Podkreślenia godnym jest fakt, że doktorantka pisząc, recenzowaną rozprawę, wykorzystwała bardzo obszerną literaturę przedmiotu (ponad 350 pozycji), w tym wielokrotnie są to opracowania obcojęzyczne. Wywody Autorki są prowadzone również przy wykorzystaniu orzecznictwa sądowego. W szczególności jest ono traktowane, choć nie bezkrytycznie, jako wyznacznik poprawności uregulowań zawartych w prawie pozytywnym oraz poglądów sformułowanych w doktrynie.

W rozprawie wyraźnie dominuje poszukiwanie treści oraz znaczenia pojęć i konstrukcji prawnych, dążenie do rozgraniczania od siebie tych z nich, które są właściwe tylko prawu prywatnemu od innych, wykazujących swoją użyteczność w sferze publicznoprawnej. Poglądy Doktorantki są kształtowane w toku dyskusji z zawartymi w literaturze zapatrywaniami zarówno ogólnymi jak również szczegółowymi. W wyniku analizy stanu regulacji prawnej oraz stanowisk zajmowanych w orzecznictwie sądowym, ich ocena co do zasady została dobrze wyważona. Na podkreślenie zasługuje spokojny i rzeczowy ton aprobaty albo polemiki, w toku której jest kwestionowana zasadność przytaczanych poglądów i stwierdzeń, jak również swobodne operowanie bogatym zasobem pojęć i poglądów czerpanych z literatury.

Pewnym mankamentem recenzowanej rozprawy jest duża ilość wniosków *de lege ferenda*, które nie do końca są przemyślane. Upatruję dwie przyczyny tego stanu rzeczy. Po pierwsze, w pracy przyjęto stan prawny na 30 maja 2015 r. Po tej dacie wprowadzono liczne zmiany przepisów k.p.a. i p.p.s.a., w wyniku których mankamenty zauważone przez Autorkę zostały usunięte, a czego ona sama nie zauważyła. Po drugie, naiwność pewnych postulatów jest następstwem braku doświadczeń wywodzących się z praktyki stosowania prawa.

4. Pierwsze trzy rozdziały recenzowanej pracy mają charakter wstępny. Pierwszy z nich został poświęcony problematyce zasad ogólnych, ze szczególnym uwzględnieniem zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Wyjaśniono w nim pojęcie zasad ogólnych, a także omówiono rolę, jaką pełnią w procesie stosowania prawa.

Przedmiotem rozdziału II jest przedstawienie genezy i prakseologicznego uzasadnienia zasady szybkości postępowania administracyjnego. Zawarte w nim rozważania dowodzą, że treść tej zasady musi być interpretowana systemowo, w połączeniu z pozostałymi zasadami ogólnymi oraz, że stanowi ona konieczną gwarancję skutecznego dochodzenia interesu prawnego w postępowaniu administracyjnym.

W rozdziale III Doktorantka dokonała przeglądu rozumienia zasady szybkości postępowania w normach prawa międzynarodowego oraz krajowych procedurach sądowych. Rozważania te dowodzą, że mimo pewnych różnic w poszczególnych regulacjach prawnych, istota przedmiotowej zasady pozostaje niezmienna. Jej naczelnym celem jest bowiem zapewnienie efektywności funkcjonowania organów ochrony prawnej, bez względu na ich rodzaj, jak i sprawowane przez nie funkcje.

Przedmiotem rozdziału IV jest analiza instytucji postępowania administracyjnego, które służą realizacji zasady szybkości postępowania administracyjnego albo stanowią formy jej naruszenia. Za najbardziej wartościową część tych rozważań uważam ustalenia, mające na celu odróżnienie takich pojęć jak: „bezczynność organu”, „milczenie organu administracji” oraz „przewlekłość postępowania”.

W rozdziale V Doktorantka przedstawia te instytucje postępowania administracyjnego, które jej zdaniem mają wpływ na szybkość załatwienia sprawy w postępowaniu administracyjnym. Szkoda, że Autorka pominęła czynności wstępne organu prowadzącego postępowanie, których celem jest przygotowanie sprawy administracyjnej do merytorycznego rozpoznania – por. np. art. 61a, art. 62, art. 64 § 2 czy też art. 65 i 66 k.p.a., które mają istotny wpływ na czas załatwienia sprawy.

Kolejny rozdział został poświęcony charakterystyce instytucji, względnie środków prawnych, które mają na celu zapobieganie bezczynności organu lub przewlekłości postępowania albo służą ich zwalczaniu. Jeśli chodzi o rozważania dotyczące zażalenia i skargi do sądu administracyjnego, to – moim zdaniem – Autorka niedostatecznie uwypukliła różnice w stosowaniu tych środków w zależności od przedmiotu zaskarżenia.

Rozdział VII zawiera omówienie rodzajów odpowiedzialności prawnej za naruszenie zasady szybkości postępowania administracyjnego, zaś rozdział VIII jest poświęcony przedstawieniu wpływu, jaki ma rozwój technologii informacyjno-komunikacyjnych na realizację zasady szybkości postępowania administracyjnego. Trafnie Autorka widzi w tym nowe, a jednocześnie skuteczne metody skutecznego egzekwowania przedmiotowej zasady w postępowaniu administracyjnym.

5. W konsekwencji wcześniejszych wywodów pozostaje mi jedynie stwierdzić, że recenzowaną rozprawę oceniam zdecydowanie pozytywnie. Chciałbym podkreślić, że zawarte w pracy wywody pozwoliły Autorce na realizację postawionego we wstępie zadania badawczego. Konkluzje, do których doszła, co do zasady należy podzielić, a przynajmniej nie można im odmówić, że zostały należycie uzasadnione. Praca ta stanowi oryginalne rozwiązanie zagadnienia naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autorki w

zakresie prawa administracyjnego, a także umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Wysoki poziom naukowy prowadzonych rozważań, należycie udokumentowane tezy i oceny, zawarte w recenzowanej pracy w pełni uzasadniają wniosek o dopuszczenie mgr Katarzyny Samulskiej do publicznej obrony rozprawy doktorskiej.

II. Uwagi szczegółowe

Pozytywna ocena recenzowanej rozprawy nie zwalnia od obowiązku przedstawienia uwag szczegółowych, co do niektórych fragmentów pracy, czy też zawartych w niej tez lub wywodów. Dotyczą one zarówno kwestii dyskusyjnych, jak i stwierdzeń, które w mojej ocenie, dotknięte są pewnymi ułomnościami lub niedociągnięciami, ale także tych ustaleń i wniosków Doktorantki, które uznałem za szczególnie trafne lub mające doniosłe znaczenie z naukowego punktu widzenia. Zdecydowana większość tych uwag ma charakter polemiczny, zaś te nieliczne o charakterze krytycznym nie umniejszają w żadnym stopniu wysokiej oceny recenzowanej pracy jako całości. Podnoszę je przede wszystkim dlatego, że mogą być one pomocne Autorce w ewentualnym przygotowaniu rozprawy do druku, na co ona z pewnością zasługuje, gdyż wprowadza do obiegu naukowego nowe wartości poznawcze i ustalenia posuwające naprzód badania prawnych form działania administracji publicznej.

Uwagi szczegółowe zgłaszam w kolejności wynikającej z systematyki recenzowanej rozprawy, nie dokonując ich klasyfikacji ani według ciężaru gatunkowego, ani też punktu widzenia akceptacji, bądź krytyki poglądów Autorki. Przy ich formułowaniu posłużyłem się skrótami aktów normatywnych zaproponowanymi przez Autorkę.

1) W rozdziale I.2. brak mi omówienia funkcji, pełnionych przez zasady ogólne postępowania administracyjnego, a jest to zagadnienie ważne, bo Doktorantka mogłaby zbadać, które z tych funkcji można przypisać zasadzie szybkości postępowania.

2) Uważam, że podrozdział III.5. jest zbyt rozbudowany. Zarówno postępowanie karne, jak i postępowanie cywilne mają zdecydowanie odmienny charakter, a także przedmiot od postępowania administracyjnego, co powoduje odmienne pojmowanie treści zasady szybkości postępowania.

3) Pewnym mankamentem, powtarzającym się recenzowanej pracy, jest to, że Autorka ogranicza się do przedstawienia stanowisk, prezentowanych w doktrynie lub orzecznictwie. Nie przedstawia jednak swojego zdania w danej kwestii, np. s. 125-126 (początek biegu terminu do załatwienia sprawy w postępowaniu odwoławczym), co powoduje, że te fragmenty pracy mają jedynie charakter odtwórczy.

4) Należałoby zlikwidować pewne powtórzenia, np. o 6-miesięcznym terminie na wydanie decyzji w sprawie o nadanie statusu uchodźcy, liczonym od dnia złożenia wniosku, Autorka pisze zarówno w rozdziale IV pkt 1.1 (co kłóci się z tytułem tej jednostki systematycznej rozprawy), jak i w pkt 1.2. tego rozdziału. To samo dotyczy terminu 65 dni do wydania pozwolenia na budowę.

5) Na s. 161 Doktorantka zauważa: *„Na potrzeby niniejszego opracowania ustalenie różnic pomiędzy przewlekłością a beczynnością organu ma o tyle znaczenie, o ile dla zniwelowania (usunięcia) skutków każdego z tych stanów stosowane mogą być odmienne środki przeciwdziałania wywołujące akceleracje działań (zachowań) organu administracyjnego. Niezależnie od tego, czy zachowanie organu administracji publicznej nazwane będzie przewlekłością, czy beczynnością, to takie zachowanie będzie stanowiło zaprzeczenie zasady szybkości postępowania administracyjnego. W związku z tym należy rozważyć wykreowane przez normodawcę instytucje prawne, które mają na celu przeciwdziałanie albo w inny sposób zwalczanie beczynności i przewlekłości działań organu administracji publicznej”*. W mojej ocenie, celem wniesienia skargi na przewlekłość postępowania nie jest jej usunięcie, bo jest to zaszłość, której nie da się usunąć, a jedynie uzyskanie prejudykatu stwierdzającego naruszenie prawa w tej postaci, warunkującego dochodzenie odszkodowania przed sądem powszechnym.

6) Rozważania zawarte w rozdziale IV.4. i rozdziale VI.5. dają mi pewne poczucie niedosytu, bo Doktorantka pominęła szereg ważnych kwestii. Moim zdaniem, warto byłoby zwrócić uwagę na postacie zjawiskowe, w jakich może się przejawiać przewlekłe prowadzenie postępowania, a także podjąć próbę odpowiedzi, czy na drodze istniejących środków zaskarżenia można w ogóle usunąć przewlekłość postępowania. Brak mi również rozważań dotyczących kwestii dopuszczalności wniesienia skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania już po zakończeniu tego postępowania. Por. J. P. Tarno, *Beczynność organu a przewlekłe prowadzenie postępowania*, „CASUS” 2013, nr 69, s. 10-18.

7) Rozważania zawarte w rozdziale V.3. (s. 178 i n.) warto byłoby uzupełnić o próbę odpowiedzi na pytanie, czy w bezzasadne zawieszenie postępowania strona można zwalczać nie tylko poprzez wniesienie zażalenia na postanowienie o zawieszeniu postępowania, ale również przez równoczesne zaskarżenie przewlekłości postępowania.

8) Całkowicie się zgadzam z krytyką instytucji metryki w postępowaniu administracyjnym. W szczególności cieszy mnie spostrzeżenie Autorki (s. 204), że *„sporządzenie metryki sprawy wymaga dodatkowych czynności urzędnika i tym samym dodatkowego czasu, który z pewnością wydłuża termin załatwienia sprawy, chociażby o czas*

niezbędny na jej sporządzenie. Konsekwencją takiego działania będzie mniejsza ilość czasu pracy urzędnika na załatwienie innych spraw administracyjnych”. Jak trafnie wywodzi Doktorantka instytucja ta nie spełnia zamierzonych przez ustawodawcę celów, a jedynie dodatkowo obciąża urzędnika czynnościami zbędnymi i biurokratycznymi dla prowadzenia lub załatwienia sprawy.

9) Określając zażalenie na niezałatwienie sprawy w terminie mianem szczególnego środka prawnego (przypis 791), Autorka klasyfikuje je jednocześnie jako środek sankcjonujący, nadzorczy, a często zapewniający „ruch w sprawie administracyjnej” (s. 219), bliżej nie wyjaśniając tych pojęć. Trudno jest więc się domyślić, co chciała przekazać używając tych nazw. Myślę, że kwestia ta wymaga bliższego wyjaśnienia.

10) Na s. 227-231 Doktorantka szeroko omawia projekt nowelizacji k.p.a. odrzucony przez Sejm. Uważam, że rozważania te nie wnoszą niczego istotnego do pracy. Brakuje mi natomiast przedstawienia różnic, jakie mają miejsce w zakresie unormowania środków służących zwalczaniu beczynności organu lub przewlekłości postępowania podatkowego. A przecież to także jest postępowanie administracyjne.

11) Polemizowałbym z postulatem: *”W tym miejscu warto postawić wprost postulat de lege ferenda dotyczący wprowadzenia zmian do art. 16 § 2 k.p.a. poprzez sprecyzowanie, że sądowej kontroli podlegają nie tylko decyzje administracyjne, ale i inne akty administracyjne oraz czynności czy też beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania”* (s. 232). Przede wszystkim dlatego, że zgodnie z art. 3 p.p.s.a. przedmiotem skargi do sądu administracyjnego mogą być prawne formy działania administracji, których tryb nie jest regulowany przez k.p.a.

12) Niektóre sformułowania są niezręczne: *„Pozostawienie podania bez rozpoznania stanowi beczynność organu, na którą służy skarga stosownie do treści art. 3 § 2 pkt 8 p.p.s.a.”* Wszak pozostawienie podania bez rozpoznania nie jest beczynnością organu, jeżeli nastąpiło zgodnie z prawem, tzn. gdy strona – mimo prawidłowego pouczenia – nie uzupełniła braków podania w wyznaczonym terminie (s. 235).

13) Na s. 235 Autorka zauważa: *„W nowelizacji ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, która wejdzie w życie dnia 15 sierpnia 2015 r. w art. 3 § 2 wprowadzono dodatkowy pkt 9, który stanowi, że kontrola działań administracji publicznej przez sądy administracyjne obejmuje orzekanie w sprawach skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w sprawach dotyczących innych niż określone w pkt 1-3 aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa podjętych w ramach postępowania*

administracyjnego określonego w ustawie z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego oraz postępowań określonych w działach IV, V i VI ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa oraz postępowań, do których mają zastosowanie przepisy powołanych ustaw. W ten sposób nowa regulacja prawna w sposób nie budzący wątpliwości przewiduje zaskarżanie bezczynności w przypadku m.in. pozostawienia przez organ podania bez rozpoznania”. Takie wpadkowe nawiązanie do noweli z 9 kwietnia 2015 r. jest zbędne, ponieważ niesie niebezpieczeństwo powierzchownej oceny nowego rozwiązania prawnego. W istocie literalne rozumienie tego przepisu mogłoby prowadzić do skutecznego przewleknięcia postępowania przez stronę niezainteresowaną jego zakończeniem, np. poprzez zgłaszanie kolejnych oczywiście bezzasadnych wniosków dowodowych i skarżenie bezczynności organu polegającej na nieprzeprowadzeniu tych dowodów.

14) Nie do końca jest zrozumiały postulat *de lege ferenda* ze s. 238: „Może jako postulaty *de lege ferenda* należałoby rozważyć zmianę przepisów w ten sposób, iż sąd od razu na podstawie skargi skarżącego rozpatrywałby wniosek o bezczynność lub przewlekłość organu z zagrożeniem nałożenia grzywny na organ w przypadku uznania zasadności twierdzeń skarżącego. Organ miałby prawo podnoszenia argumentów na swoją obronę, przedkładania wszystkich dowodów zebranych w sprawie, jeżeli by tego nie uczynił, wówczas zmuszony byłby do uiszczenia nałożonej grzywny. Taka regulacja z pewnością przymusiłaby organ do niezwłocznego przekazywania dokumentów do sądu i przedstawiania odpowiedzi na skargę.” Moim zdaniem taki środek dyscyplinujący już jest w art. 55 p.p.s.a., a poza tym z dniem 15 sierpnia 2015 r. zostały ograniczone uprawnienia autokontrolne organu administracyjnego terminem 30 dni, liczonym od dnia otrzymania skargi przez organ (art. 54 § 3 p.p.s.a.).

15) Na s. 239 Doktorantka stwierdza, że: „Nowe rozwiązanie prawne pozwoli sądom na stwierdzenie, że wystąpiła bezczynność lub przewlekłość, nawet w przypadku gdy z uwagi na zakończenie postępowania przez organ nie zachodzi już potrzeba zobowiązania go do wydania aktu lub dokonania czynności. W obecnym stanie prawnym sąd ma obowiązek rozstrzygnąć sprawę według stanu na dzień orzekania. Stąd też w sytuacji, gdy przed rozprawą organ załatwi sprawę sąd umarza postępowanie jako bezprzedmiotowe, mimo że uprzednio organ przez kilka lat przewlekłe prowadził postępowanie.” Ta ocena jest nietrafna, jeżeli przedmiotem skargi jest przewlekłość postępowania. Już pod rządem poprzednio obowiązujących przepisów sąd administracyjny miał obowiązek stwierdzenia jej wystąpienia przez zawarcie w sentencji orzeczenia rozstrzygnięcia, że „przewlekłe prowadzenie postępowania miało (nie miało) miejsca z rażącym naruszeniem prawa”. W tym też kierunku

poszło orzecznictwo sądowe. Natomiast, także po 15 sierpnia 2015 r. uprawnienie orzecznicze sądu administracyjnego wymienione w art. 149 § 1 pkt 1 i 2 p.p.s.a. jest bezprzedmiotowe, jeżeli przedmiotem skargi jest tylko i wyłącznie przewlekłe prowadzenie postępowania – por. art. 134 § 1 p.p.s.a.

16) Na s. 240 Autorka zauważa, że *„Wątpliwości budzi jednak charakter przyznanej przez sąd sumy pieniężnej, nie nazwanej przez ustawodawcę odszkodowaniem”*. Pozostawia jednakże to spostrzeżenie bez komentarza, a tymczasem jest to istotna kwestia z punktu widzenia tematu recenzowanej pracy. Warto byłoby chociażby porównać, tą instytucję z podobną, która została przyjęta w ustawie z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki, a wtedy uzyska się pewność, że przyznanie tej kwoty pozostaje bez wpływu na dochodzenie odszkodowania.

17) Na s. 241 Autorka zastanawia się, *„czy koniecznym jest ustalanie, czy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Moim zdaniem sam fakt beczynności organu lub przewlekłego prowadzenia sprawy niesie za sobą negatywny oddźwięk, co powoduje konieczność poniesienia przez organ odpowiedzialności. Aktualne przepisy, które pozwalają na ukaranie organu, a następnie pracownika, wówczas gdy beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa, powoduje, iż odpowiedzialność przestaje być odpowiedzialnością represyjną. Analiza orzeczeń sądów administracyjnych pokazuje, że sąd bardzo rzadko stwierdza, że beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania miały miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Wystarczy, że organ wykaże, że dokonywał czynności lub próbował działać i mimo iż postępowanie trwało nawet kilka lat sądy uznają, że beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania nie miały miejsca z rażącym naruszeniem prawa”*. Polemizowałbym z tym stwierdzeniem. Po pierwsze, najczęściej beczynność organu lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest następstwem nie tylko działań zawinionych przez organ, ale także zachowania się strony lub stron. Wielokrotnie również są one wynikiem okoliczności, za które trudno jednoznacznie obciążyć organ, np. braki kadrowe czy fluktuacja przepisów w toku postępowania w sprawie. Po drugie, twierdzenie to należy uznać za gołosłowne. Autorka powołuje się co prawda na analizę orzeczeń sądów administracyjnych, ale w żaden sposób tego nie dokumentuje.

18) Podzielam natomiast stanowisko Doktorantki (s. 244 – 245), że sąd administracyjny powinien dokonywać oceny, czy ustalone fakty wskazują na beczynność

organu, czy ta beczynność jest wynikiem okoliczności niezależnych od organu prowadzącego postępowanie, przy czym ustalenia te powinny zostać dokonane w oparciu o analizę akt sprawy wedle stanu faktycznego i prawnego istniejącego w dacie wniesienia skargi o wymierzenie grzywny. Jest to konsekwencja zmian w p.p.s.a. wprowadzonych nowelą z 9 kwietnia 2015 r.

19) Postulat *de lege ferenda* dotyczący konieczności zmiany przepisów umożliwiających umieszczanie w wyroku sądu administracyjnego, który stwierdzi beczynność organu lub jego przewlekłe działanie obowiązku zapłaty określonej kary z tego tytułu („*Wówczas może organ, mając na względzie możliwość konieczności ponoszenia kar za przekroczenie ustawowych terminów załatwienia sprawy, podejmowałby wszelkie możliwe starania celem uniknięcia tego rodzaju naruszenia. Aktualne przepisy w praktyce nie stanowią realnego zagrożenia do ponoszenia odpowiedzialności finansowej za beczynność czy przewlekłość z uwagi na konieczność wykazania rażącego naruszenia prawa, które – jak widać – z przedstawionych analiz jest bardzo rzadko stwierdzane*”). – s. 248) jest już nieaktualny, co wynika z nowej treści art. 149 § 2 p.p.s.a.

20) Prawnik nie powinien używać określenia „zapisy ustawy” (s. 269), ponieważ jest to zachowanie nieprofesjonalne. Ustawa – jak każdy akt normatywny – zawiera przepisy, a nie „zapisy”.

21) Podsumowując rozważania dotyczące odpowiedzialności majątkowej funkcjonariusza (s. 273 – 274) Doktorantka stwierdza, że „*z pewnością rozwiązania dotyczące odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego odgrywają z jednej strony rolę prewencyjnowychowawczą, z drugiej natomiast – rolę represyjną. Zagrożenie zapłaty dwunastokrotności wynagrodzenia ma wpływać na sprawność funkcjonowania administracji i to bez naruszenia przepisów. Porównując tę odpowiedzialność z odpowiedzialnością innych zawodów, należy przyjąć, że jest ona rygorystyczna*”. Trudno mi się zgodzić z tą konstatacją. Autorka widzi bowiem tylko jeden, normatywny aspekt tego zagadnienia. Tymczasem zarówno przesłanki, które warunkują tę odpowiedzialność, jak i skomplikowana procedura dochodzenia tej odpowiedzialności powodują, że zagrożenie poniesieniem tej odpowiedzialności przez funkcjonariusza jest czysto teoretyczne. Świadczy o tym zarówno fakt, że jak do tej pory żaden funkcjonariusz nie poniósł konsekwencji rażącego naruszenia prawa, jak i też oferowane przez firmy ubezpieczeniowe, bardzo niskie stawki ubezpieczenia funkcjonariusza od tej odpowiedzialności.

22) Za najbardziej wartościowe uważam rozważania zawarte w rozdziale VIII, ponieważ mają one walor nowości naukowej. Zasadnie Autorka wywodzi, że realizacja

wartości wpływających z zasady szybkości postępowania zależy przede wszystkim od wprowadzenia rzetelnego i sprawnego systemu e-administracji.

III. Konkluzje

Większość podniesionych wyżej uwag krytycznych ma charakter polemiczny, nie zmieniają one w żadnym stopniu, sformułowanej przeze mnie wcześniej wysokiej oceny recenzowanej pracy. Mgr Katarzyna Samulska włożyła w opracowanie tematu wiele wysiłku, przeprowadziła wszechstronną analizę trudnego i dotychczas niedostatecznie opracowanego tematu. Dokonała również trafnej, co do zasady, oceny istniejącego w tym przedmiocie stanu prawnego. Przedstawiona przez Nią praca jest rezultatem rzetelnej i wnikliwej analizy rodzimego systemu przepisów postępowania administracyjnego i sadowoadministracyjnego. Stanowi ona pozycję wartościową również jako bogate źródło informacji.

Z mego osobistego punktu widzenia cieszę mnie konkluzje, do których doszła Autorka. Przede wszystkim stwierdzenie, że tylko administracja, która nadała za zmianami, w tym za zmianami niosącymi za sobą technologie informatyczne, jest w stanie sprostać potrzebom obywatela i tym samym sprawnie rozpatrywać jego indywidualną sprawę. Przy tym, zmiana jedynie na płaszczyźnie normatywnej może okazać się niewystarczająca i nie spowoduje osiągnięcia zamierzonego rezultatu, jakim jest szybkość załatwienia sprawy. Na szybkie działanie organu, tym samym na realizację tytułowej zasady, ma wpływ bogata paleta instrumentów prawnych i pozaprawnych. Oprócz przepisów prawnych, które poprzez liczne zmiany zmierzają w kierunku osiągnięcia maksymalizacji w wykorzystywaniu dostępnych środków komunikacji elektronicznej, wymagana jest właściwa postawa organów administracji publicznej i pracowników, którzy muszą mieć wolę i możliwość korzystania z przyjaznych rozwiązań prawnych. Organy administracji powinny zatem dysponować odpowiednimi urządzeniami technicznymi, a ich pracownicy wiedzą na temat ich obsługi. Uważam ten postulat za prawidłowy, również jako sędzia NSA, albowiem głęboko wierzę, że instrumenty o charakterze prawnym mogą być pozytywnie zweryfikowane tylko w przypadku, gdy nadają się do osiągnięcia celów, ze względu na które doszło do ich ustanowienia.

Reasumując, chciałbym podkreślić, że doktorantka wykazała wysoki stopień umiejętności w zakresie stawiania i rozwiązywania problemów o charakterze naukowym, a podjęte przez siebie zagadnienie rozwiązała w sposób całkowicie zadowolający. W moim przekonaniu, praca całkowicie odpowiada wymaganiom stawianym rozprawom doktorskim w art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o

stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2014 r., poz. 1852), a zatem wnoszę o jej przyjęcie i podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Łódź, 16 listopada 2015 r.

prof. dr hab. Jan Paweł Tarno

