

Dr hab. Ewa Olejniczak-Szałowska, prof. UŁ
Uniwersytet Łódzki
Wydział Prawa i Administracji
Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki Administracji

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana magistra Jana Zaliwskiego

pt. "**Miejsce skargi powszechnej w systemie gwarancji prawidłowości działania administracji publicznej**" napisanej pod kierunkiem Prof. dr hab. Barbary Adamiak

(Wrocław 2019 r., maszynopis, stron 254)

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego z dnia 23 września 2019 r. w sprawie powołania mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej magistra Jana Zaliwskiego, mając na uwadze pismo Dziekana tego Wydziału z dnia 27 września 2019 r., przedkładam recenzję z **pozytywnym wnioskiem** w sprawie podjęcia dalszych czynności przewodu doktorskiego.

I. Uwagi ogólne

1. Temat ocenianej pracy doktorskiej, rozumiany jako problem badawczy, zasługuje na aprobatę. Poruszana problematyka ma istotny ciężar gatunkowy. Wszak chodzi tu o instytucję mającą podstawę konstytucyjną (art. 63 Konstytucji RP), zakotwiczoną od dawna w polskim porządku prawnym, zaś umieszczenie tej instytucji w kontekście systemu gwarancji prawidłowości działania administracji publicznej jest zabiegiem niezwykle udanym i stwarzającym ciekawą perspektywę badawczą.

Problematyka skargi powszechnej ma swoje stałe miejsce w prowadzonych badaniach administracyjnoprawnych, dominują tu jednak ujęcia fragmentaryczne. Kompleksowa monografia autorstwa Jacka Langa (*Struktura prawna skargi w prawie administracyjnym*) pochodzi z 1972 r., jest zaś oczywiste, że materia wymaga bieżącej analizy uwzględniającej zachodzące

przeobrażenia. Podjęcie tematu w ujęciu zaproponowanym przez Doktoranta jest zamysłem nowatorskim, niewątpliwie wypełnia lukę w literaturze przedmiotu, jest więc w pełni zasadne.

2. Cel i założenia rozprawy zostały wyraźnie wyartykułowane w rozdziale pierwszym zatytułowanym "Zagadnienia wstępne". Doktorant sformułował tu hipotezę badawczą, że "skarga powszechna posiada pewne uniwersalne cechy, które uzupełniają katalog środków gwarancji prawidłowości działania administracji publicznej przyznanej jednostce". Jednocześnie zidentyfikował pięć celów badawczych, w tym cztery w formie pytań: po pierwsze - "czym jest współczesna administracja publiczna"; po drugie - "co oznacza rozumienie system prawidłowości działań administracji publicznej"; po trzecie - "na czym polega rola skargi powszechnej w działalności administracji publicznej"; po czwarte - "czy w obecnym rozbudowanym systemie sądowej jak i pozasądowej ochrony praw jednostki skarga powszechna, jako instytucja wywodząca się z prawa radzieckiego, ma jeszcze rację bytu, czy aby nie jest to prawo iluzoryczne". Piątym celem jest "ocena obowiązujących regulacji prawnych, wykazanie ich niedoskonałości i wysunięcie wniosków *de lege ferenda* (s. 11).

Sposób, w jaki sformułowano cele rozprawy nasuwa zastrzeżenia. Co najmniej niefortunne jest sformułowanie celu w punkcie drugim, bo, pomijając niezręczności stylistyczne, trzeba zwrócić uwagę, że tytuł rozprawy sugeruje, że Autor zajmie się problematyką **systemu gwarancji prawidłowości** działania administracji publicznej, a nie "**systemu prawidłowości** działań administracji publicznej". Wydaje się, że Doktorant nie dostrzega tej różnicy, co ma swoje implikacje w dalszych partiach rozprawy, w których Autor nie tak często jak można oczekiwać nawiązuje do kwestii gwarancji. Ponadto wydaje się, że pytanie zawarte w punkcie czwartym ma charakter retoryczny, bowiem już na wstępie Doktorant przyjmuje założenie, że instytucja skargi powszechnej "ma rację bytu", skoro zakłada doskonalenie regulacji prawnej rzeczowej instytucji.

3. Oceniana rozprawa ma charakter przede wszystkim dogmatyczno-prawny, co jest w pełni uzasadnione z uwagi na charakter analizowanego przedmiotu badań. Autor poddaje analizie odpowiednie przepisy Konstytucji RP, ustaw i rozporządzeń oraz - w stosunkowo skromnym wymiarze - akty prawa unijnego i międzynarodowego. Praca zawiera też odniesienia do treści konstytucji wybranych państw europejskich, jednak także w stosunkowo skromnym wymiarze. Doktorant wskazuje, że "dopełnieniem rozważań teoretycznych będą wątki praktyczne" (s.12) i posiłkowo zostanie zastosowana metoda empiryczna w postaci badań statystycznych (s.13). Metoda dogmatyczno-prawna posłużyła do analizy norm administra-

cyjnego prawa procesowego i materialnego i dokonania interpretacji obowiązujących przepisów, także na gruncie poglądów doktryny i orzecznictwa. Podzielam stanowisko Autora co do rezygnacji z szerszych badań o charakterze historyczno-prawnym i prawno-porównawczym, ze względu na potrzebę zapewnienia zwartości i klarowności wywodów, a także z uwagi na różnorodność systemów prawnych nawet w obrębie państw Unii Europejskiej. Generalnie rzecz biorąc, w mojej ocenie, cel i wyartykułowane wyżej zadania zostały zrealizowane.

4. Treść rozprawy zasadniczo odpowiada jej tytułowi, który sformułowany został w sposób komunikatywny.

Recenzowana rozprawa składa się z sześciu rozdziałów oraz wniosków, którym towarzyszą wykaz skrótów przyjętych przez Autora, wykaz aktów prawnych, wykaz orzeczeń i spis literatury. Recenzowana rozprawa liczy 254 strony maszynopisu, z czego 212 to rozważania merytoryczne.

Autor odstąpił od tradycyjnego układu rozprawy doktorskiej opatrzonej zazwyczaj wstępem zawierającym informacje o charakterze metodologicznym na temat celu i zakresu pracy, metod badawczych etc. Pracę rozpoczyna rozdział pierwszy, zatytułowany "Zagadnienia wstępne", w którym zamieszczono zarówno uwagi metodologiczne, jak też rozważania merytoryczne. Rozdział II - to "Systematyka przesłanek prawidłowości działań administracji publicznej". Rozdział III - to "Konstrukcja prawna skargi powszechnej". Rozdział IV - to materia oznaczona jako "Skarga powszechna w ochronie praworządności działania administracji publicznej". Rozdział V - to "Skarga powszechna w ochronie sprawności i etycznego działania administracji publicznej". Rozdział VI obejmuje problematykę zatytułowaną "Instrumenty prawne wyznaczające efektywność skargi powszechnej". Część merytoryczną pracy kończą syntetycznie sformułowane wnioski.

Struktura pracy jest prawidłowa, czytelna i logiczna. Pozwala na rozwinięcie wszystkich istotnych wątków objętych tematem. Kolejność prezentowania w rozprawie analizowanej materii jest podporządkowana istocie przedmiotu badań i uzasadniona merytorycznie oraz metodologicznie. Warto też podkreślić, że w pracy zachowane zostały proporcje pomiędzy poszczególnymi rozdziałami.

5. Zakres i dobór bazy źródłowej rozprawy są poprawne i nie budzą zastrzeżeń. Autor wykorzystał 39 pozycji aktów prawnych, ponad 430 pozycji polskiej literatury przedmio-

tu, ponad 50 orzeczeń TK, SN i sądów administracyjnych. Wykorzystane pozycje mają dla rozprawy istotne znaczenie.

Niestety strona formalna rozprawy budzi zastrzeżenia. Doktorant w sposób wadliwy konstruuje przypisy we wszystkich tych przypadkach, gdy powołuje opracowania (rozdziały) zamieszczone w pracach zbiorowych. Wydaje się, że zbyt rzadko korzysta z formuły cytatu (np. s. 17, 18, 20, 23, 28, 31, 34). Występowanie licznych błędów interpunkcyjnych nieco utrudnia lekturę rozprawy. Ponadto język pracy nie jest wolny od błędów stylistycznych i gramatycznych. Nie udało się też uniknąć zniekształceń nazwisk autorów powoływanych w treści rozprawy (np. "J. Nowicki" zamiast "J. Nowacki" - s. 47; "E. Godlewska" zamiast "E. Galewska" - s. 33). Zdarzają się błędy literowe, które wypaczają sens wypowiedzi (np. "uczuciowość" zamiast "uczciwość" - s. 41, "obywają się" zamiast "odbywają się" - s. 164, "sporawości" zamiast "sprawności" - s. 176, "pobieraniem" zamiast "popieraniem" - s. 178, "pawaną" zamiast "prawną" - s. 195, "starłem się" zamiast "starałem się" - s. 220, "ostanie" zamiast "ostatnie" - s. 222 itp.), pojawił się nawet błąd ortograficzny ("wywarzanie" zamiast "wyważanie" - s. 27). Szkoda, że Doktorant nie poświęcił czasu na dokonanie starannej korekty.

II. Uwagi szczegółowe

Rozdziały I i II rozprawy stanowią dobry wstęp do dalszych części pracy. Poświęcone zostały tytułowej problematyce prawidłowości działania administracji publicznej.

W rozdziale I Doktorant ujmuje ową "prawidłowość działania administracji publicznej" jako podstawowe prawo jednostki, co jest, w moim przekonaniu, zabiegiem bardzo trafnym. W gruncie rzeczy utożsamia to prawo z prawem do dobrej administracji, trafnie więc uchwycił tę relację. Doktorant słusznie przywołuje poglądy literatury, w świetle których prawo do dobrej administracji (działającej w sposób poprawny, właściwy) prezentowane jest zarówno jako deklaracja polityczna, jak też - coraz częściej - jako uświadamiane przez jednostkę prawo podmiotowe, mające walor roszczenia, żądania od władzy publicznej określonej, zdeterminowanej przez prawo, jakości świadczeń (s. 14). Trafnie też przyjmuje, że źródła tak rozumianego roszczenia znajdują się zarówno w prawie krajowym, jak też w prawie unijnym i konwencyjnym, zaś sama koncepcja dobrej (właściwej) administracji jest w dużej mierze efektem reguł kształtowanych w toku działalności orzeczniczej sądów krajowych i trybunałów europejskich (s. 14). W kolejnych częściach rozdziału Doktorant podjął próbę wyjaśnienia istoty działań administracji publicznej, przeprowadził kwerendę definicji admini-

stracji publicznej prezentowanych w piśmiennictwie i dobrze uchwycił ewolucję postrzegania funkcji tej administracji w kontekście zachodzących współcześnie zmian społeczno-ekonomicznych, technologicznych i procesów globalizacji. Wystarczającą uwagę poświęcił standardom prawidłowego działania administracji wypływającym z prawa unijnego i z polskiego systemu prawnego. Na marginesie trzeba odnotować, że błędne jest zakwalifikowanie aktów prawnych Rady Europy do prawa Unii Europejskiej (s. 23-24).

Rozdział II rozprawy obejmuje analizą systematykę przesłanek prawidłowości działań administracji publicznej. Doktorant trafnie wyodrębnił trzy kategorie owych przesłanek, które określił jako aksjomaty: praworządność, sprawność, etyka. Jednocześnie prawidłowo wskazał na potrzebę ich zhierarchizowania przypisując prymat zasadzie praworządności. Zasadzie tej poświęcił istotną część rozważań. Problematyka sprawności działań administracji publicznej została przedstawiona w sposób dość chaotyczny, w szczególności Autor nie dość konsekwentnie traktuje tu relacje między sprawnością a efektywnością, albo uznaje te pojęcia za równoważne, albo traktuje efektywność jako jeden z walorów sprawności. Pewnym usprawiedliwieniem jest tutaj różnorodność koncepcji sprawności w nauce administracji i teorii organizacji. Niezbyt poprawnie sformułowany został tytuł części podrozdziału poświęconego sprawności w brzmieniu "sprawność i efektywność prawa" (s. 66). W istocie chodzi o kwestię skuteczności prawa; ten fragment stanowi słabe ogniwo w ocenianym rozdziale. W ostatniej części rozdziału Autor podejmuje problem etyki w administracji publicznej, koncentruje uwagę na źródłach norm etycznych i celnie, za Adamem Błasiem podkreśla, że w państwie prawa, prawo powszechnie obowiązujące, stanowione i stosowane, zawsze jest w jakiś sposób uzależnione i połączone z prawem moralnym (nakaz poszanowania godności człowieka, ochrony życia człowieka, jego praw i wolności, równego traktowania, kierowania się dobrem wspólnym i dążeniem do sprawiedliwości społecznej). Interesujące są rozważania na temat wymogu nieposzlakowanej opinii (w ustawie o służbie cywilnej) oraz wymogu nieskazitelnego charakteru (w ustawie o pracownikach urzędów państwowych), na zakończenie Doktorant trafnie odwołuje się do sformułowanego w literaturze (M. Kotulski) przykładowego katalogu zachowań etycznych pracowników administracji publicznej.

Rozdział III rozprawy - dotyczący konstrukcji prawnej skargi powszechnej - obejmuje analizy Doktoranta na temat konstytucyjnego prawa do skargi powszechnej, prawa do skargi powszechnej w procesowym prawie administracyjnym, w ustawach ustrojowych i materialnoprawnych, na temat uniwersalności koncepcji skargi powszechnej oraz na temat relacji po-

między instytucją skargi powszechnej a instytucjami: wniosków i petycji, skargi konstytucyjnej, skargi do sądu administracyjnego, wystąpienia do RPO. W niewielkim zakresie uwzględniony został aspekt komparatystyczny - Doktorant przytoczył (za innymi autorami) odpowiednie przepisy konstytucji Węgier, Bułgarii, Chorwacji, Litwy i Portugalii, wskazał, że skarga powszechna jest konstrukcją wykorzystywaną w prawie unijnym. Doktorant trafnie akcentuje, że skarga powszechna jest prawnym środkiem ochrony różnych interesów jednostki, które nie dają podstaw do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego ani też postępowania sądowego, a ponadto stanowi odformalizowany środek społecznej kontroli działania administracji publicznej w interesie indywidualnym lub publicznym (s. 102). Słusznie też stosunkowo dużo uwagi poświęcił zagadnieniu interesu do składania skargi powszechnej. W tym rozdziale nie mogło zabraknąć rozważań o zakresach podmiotowym i przedmiotowym skargi powszechnej, przesądzających o jej uniwersalnym charakterze. Wywody Autora zawarte w ocenianym rozdziale są oparte na dobrze dobranej literaturze i klarowne.

Rozdział IV rozprawy odnosi się do roli skargi powszechnej w ochronie praworządności działania administracji publicznej. Doktorant na wstępie charakteryzuje formy działania administracji publicznej, aby później przedstawić problem przejawiania się ochronnej funkcji skargi powszechnej w postępowaniu administracyjnym w odniesieniu do aktów indywidualnych - rozstrzygnięć administracyjnych oraz w odniesieniu do innych form działania administracji, jak akty normatywne (rozporządzenia, uchwały, zarządzenia) oraz umowy cywilne i publicznoprawne. Autor - w oparciu o dorobek doktryny i orzecznictwa - rozważa tu fundamentalny dla materii rozprawy problem kwalifikacji skargi powszechnej jako środka zaskarżenia. Słusznie opowiada się za stanowiskiem, że skarga powszechna nie jest instytucją samodzielną w systemie środków zaskarżenia, nie stanowi odrębnego środka zaskarżenia, a postępowanie skargowe nie jest w żadnej sytuacji postępowaniem konkurencyjnym wobec postępowania administracyjnego; jeśli skargę wnosi osoba będąca stroną w sprawie skarga powinna być traktowana jako czynność procesowa, a w innych przypadkach skarga stanowi jedynie materiał, który w toku postępowania organ administracji obowiązany jest rozpatrzyć (s. 151 i n.). Trafnie też przyjmuje, że skarga powszechna nie może być bezpośrednim narzędziem do ochrony praworządności w przypadku aktów normatywnych stanowionych przez organy administracji. Natomiast skarga powszechna jako społeczna instytucja kontroli, wniesiona do właściwych organów nadzoru, może stanowić przesłankę do wszczęcia czynności w trybie nadzoru w zakresie zgodności owych aktów z prawem (s. 166). Wypada zgodzić się ze stanowiskiem Doktoranta, że tryb postępowania skargowego może zostać uruchomiony tylko

wtedy, gdy działania będące przedmiotem skargi nie podlegają procesowym, cywilnym lub karnym środkom zaskarżenia; w przeciwnym razie naruszona byłaby zasada jednotorowości postępowania. Postępowanie skargowe nie może być zatem konkurencyjne w stosunku do żadnej innej prawnie uregulowanej procedury, a pierwszeństwo mają regulacje szczególne (s. 173 - 174). Jeśli skargę wnosi podmiot, który nie jest stroną umowy, to ma ona charakter sygnalizacyjny, a nawet inicjujący dla organów właściwych do wszczęcia kontroli (s. 174). Skarga powszechna pełni więc rolę uzupełniającą wobec kwalifikowanych środków ochrony przysługujących jednostce.

Rozdział V rozprawy dotyczący skargi powszechnej w ochronie sprawności i etycznego działania administracji publicznej obejmuje rozważania na temat roli skargi powszechnej w eliminowaniu negatywnych zjawisk w obszarze administrowania, które polegają na naruszeniu reguł działania sprawnego lub etycznego. W tych przypadkach rola ta, jak zauważa Doktorant, jest inna, skarga ma charakter samoistny i jest jedynym środkiem obrony jednostki, która nie legitymuje się interesem prawnym, przed nadużyciami (s. 177). Autor opisał konsekwencje prawne złożenia skargi powszechnej, środek obrony przed bezczynnością lub przewlekłością (ponaglenie), wskazał na brak kognicji sądów administracyjnych, omówił charakter prawny zawiadomienia o sposobie załatwienia skargi i kwestię odmownego jej załatwienia. Oddzielnie przeanalizował tryb rozpoznania skargi powszechnej, który odbiega znacząco od ogólnego modelu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego oraz cechy postępowania skargowego. W dalszej kolejności Autor przedstawił sposoby i formy złożenia skargi oraz organy właściwe do rozpatrywania skargi powszechnej, zwracając uwagę na kwestię prawidłowego ustalenia właściwości organu rozpatrującego. W drugiej części rozdziału Doktorant omówił konsekwencje podmiotowe i przedmiotowe wobec organów i pracowników dopuszczających się naruszenia zasad etycznych i zasad sprawnego działania. Jest to zagadnienie obszerne, dotyczące odpowiedzialności w administracji, jednak zostało tu potraktowane dość skrótowo i zbyt lapidarnie.

Ostatni VI rozdział zatytułowany "Instrumenty prawne wyznaczające efektywność skargi powszechnej" składa się z dwóch oddzielnych części. W części pierwszej Doktorant zapowiada omówienie konstrukcji prawnej nadzoru i kontroli nad przyjmowaniem skarg, w istocie ograniczył się do ogólnych rozważań temat pojęć nadzoru i kontroli i przytoczenia treści art. 257, art. 258 i art. 259 k.p.a. Natomiast w części drugiej Doktorant zapowiada dokonanie analizy ilościowej oraz przedmiotowej skarg powszechnych w wybranych organach

władzy publicznej. W rzeczywistości przedstawił, głównie w formie tabelarycznej, dane z 2016 r. publikowane w BIP na stronach Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Krajowej Rady Sądownictwa, NSA, Straży Granicznej oraz dane uzyskane w badaniu ankietowym dziewięciu przypadkowo dobranych starostw i urzędów miast oraz jednego urzędu miasta i gminy. Niedosyt budzi też lektura podrozdziału o wykorzystaniu informacji zawartych w skargach powszechnych, gdzie na jednej stronie tekstu znajduje czytelnik bardzo ogólnikową wypowiedź. Moim zdaniem tak fundamentalnym kwestiom warto było poświęcić więcej uwagi.

Rozprawę kończą lakonicznie sformułowane wnioski. Należy zgodzić się z tezą Doktoranta, że skarga powszechna stanowi uzupełnienie katalogu środków ochrony wolności i praw konstytucyjnych lecz ich nie zastępuje. Uprawnione jest też stwierdzenie, że nie spełnia ona właściwie funkcji jej przypisanej zwłaszcza ze względu na brak środków zewnętrznej weryfikacji rozstrzygnięcia o sposobie załatwienia skargi. Autor pisze, że "wynikiem pogłębionej analizy było także sformułowanie kilku wniosków *de lege ferenda*" w celu "usprawnienia stosowania tej instytucji prawnej w praktyce" (s. 222). W treści rozprawy te wnioski nie zostały, moim zdaniem, należycie wyeksponowane. Właśnie w zakończeniu rozprawy jest miejsce na przytoczenie i wyartykułowanie owych wniosków *de lege ferenda*, co niestety nie nastąpiło.

III. Konkluzje

Rozprawa doktorska Pana mgr. Jana Zaliwskiego zawiera rozważania mające duży walor porządkujący stan wiedzy w zakresie materii objętej tematem, są dobrze "osadzone" w materiale normatywnym i literaturze przedmiotu, a także w orzecznictwie. Za szczególnie wartościowe uznaję rozdziały III -V stanowiące swoistą część szczegółową rozprawy. Doktorant dokonał tu rzetelnej analizy instytucji skargi powszechnej. Wykazał się zarówno umiejętnością dostrzegania i artykułowania problemów, jak też umiejętnością zajmowania wyważonego, dobrze uargumentowanego stanowiska w oparciu o dorobek doktryny i orzecznictwa. Autor posiada zdolności do dokonywania zarówno analizy, jak też syntezy.

Generalnie rzecz ujmując, konstrukcja pracy, sposób ujęcia, kolejność podejmowania i rozwiązywania poszczególnych zagadnień badawczych pozwalają na konstatację, że recenzowana rozprawa doktorska jest dziełem wartościowym, które zasługuje na pozytywną ocenę. Podniesione uwagi krytyczne nie wpływają w istotny sposób na ten ogólnie pozytywny

osąd. Mgr Jan Zaliwski wykazał się pogłębioną wiedzą prawniczą z zakresu prawa administracyjnego, a w szczególności prawa administracyjnego procesowego. Doktorant posiada umiejętność samodzielnego dokonywania wykładni prawa oraz krytycznej analizy poglądów doktryny i judykatury. Wykazał dojrzałość prawniczą i refleksyjne podejście do tytułowej problematyki.

W podsumowaniu stwierdzam, że rozprawa doktorska Pana magistra Jana Zaliwskiego stanowi oryginalne rozwiązanie trafnie i prawidłowo sformułowanego problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktoranta w dyscyplinie nauki prawne, w zakresie nauki prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego, a także wykazuje umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Zatem odpowiada warunkom określonym w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.) i może być podstawą do dopuszczenia Pana magistra Jana Zaliwskiego do dalszych etapów przewodu doktorskiego.

Łódź, dnia 1 grudnia 2019 r.


/ Ewa Olejniczak-Szałowska /