

Warszawa, dnia 1 września 2020 r.

dr hab. Joanna Smarż, prof. UTH  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Technologiczno-Humanistyczny  
im. Kazimierza Pułaskiego w Radomiu

***Recenzja rozprawy doktorskiej mgra Piotra Kobylskiego  
pt. „Realizacja zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym poprzez  
wykorzystanie instytucji ponaglenia”***

**Wybór tematu pracy**

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska autorstwa Pana Piotra Kobylskiego pt. „*Realizacja zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym poprzez wykorzystanie instytucji ponaglenia*”, której promotorem jest ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, jest oryginalną pracą z zakresu postępowania administracyjnego.

Przedmiotem zainteresowania i badań Autora stała się analiza jednej z zasad ogólnych postępowania administracyjnego, tj. zasady szybkości postępowania administracyjnego poprzez pryzmat nowej instytucji „ponaglenia” wprowadzonej do przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego przepisami ustawy z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935, z późn. zm.). Aktualność tytułowego zagadnienia jest więc oczywista, a potwierdza ją dodatkowo fakt, iż przepisy tej ustawy weszły w życie dnia 1 czerwca 2017 r., czyli niewiele ponad dwa lata przed oddaniem pracy, której stan prawny Autor określił na dzień 30 listopada 2019 r.

Waga badanego zagadnienia wynika z faktu, iż zasada szybkości postępowania administracyjnego ma doniosłe znaczenie praktyczne. Postępowanie administracyjne umożliwia bowiem władcze działanie organów administracji publicznej w sprawach, które odnoszą się do praw i obowiązków indywidualnych podmiotów. Dlatego też wartość takiego rozstrzygnięcia dla strony postępowania zależy od terminu jego uzyskania. Nie ulega wątpliwości, że rozstrzygnięcie wydane po wielu miesiącach, bądź latach od momentu wszczęcia postępowania może nie mieć żadnego znaczenia dla strony postępowania w osiągnięciu jego interesu prawnego, bądź stosunkowo niewielkie w porównaniu z decyzją wydaną w odpowiednim terminie. Należy też

podkreślić, że terminowe załatwienie sprawy stanowi przejaw realizacji prawa obywatela do dobrej administracji.

Ustawodawca zasadę szybkości postępowania łączy z zasadą wnikliwego rozpatrywania spraw. Z zasady więc, organy powinny działać bez zbędnej zwłoki lub w terminach wynikających z k.p.a. (por. art. 35 k.p.a.). Natomiast w przypadku niedotrzymania tych terminów, organ ma obowiązek zawiadomić o tym strony podając przyczyny zwłoki oraz wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Nie ma jednak przepisu, który uniemożliwiałby wielokrotne odraczanie terminu załatwienia sprawy, co nie sprzyja realizacji zasady szybkości postępowania. Jednocześnie organ ma działać wnikliwie, co wydawałoby się niemożliwe przy obowiązku spełnienia pierwszego postulatu – czyli szybkiego prowadzenia postępowania. Zasadę tę należy jednak rozumieć jako nakaz możliwie szybkiego działania organów, ale bez uszczerbku dla wnikliwości postępowania, tj. bez uszczerbku dla realizacji zasady prawdy materialnej.

O ile zasada szybkości postępowania analizowana była szczegółowo w wielu opracowaniach, o tyle nie była przedmiotem tak wnikliwej analizy, jak w recenzowanej pracy, w odniesieniu do nowej instytucji ponaglenia, co niewątpliwie wynika z faktu nowości tego rozwiązania. Tymczasem problemów i wątpliwości w zakresie stosowania nowych rozwiązań jest bardzo dużo, na co zwrócił uwagę Autor pracy. Powyższe stanowi o nowatorskim podejściu do tematu, co nie było prostym zadaniem z uwagi na brak jeszcze szczegółowej literatury przedmiotu w tym zakresie. Dokonując analizy tytułowego zagadnienia, Autor niejednokrotnie odwołuje się jednak do przepisów ordynacji podatkowej, w której upatruje pierwowzoru nowej instytucji k.p.a., jaką jest ponaglenie.

Autor pracy dostrzega istotę tytułowego zagadnienia z punktu widzenia interesu stron postępowania administracyjnego, ale nie tylko. Przestrzeganie tej zasady decyduje bowiem także o prawidłowości prowadzonego postępowania przez organy administracji publicznej, w stosunku do których strony działają w zaufaniu, w zakresie rzetelności i terminowości rozpatrywanych spraw. Jak słusznie podkreśla Autor, zasada szybkości w postępowaniu administracyjnym determinuje też zakres obowiązków organów administracji publicznej.

Poruszona tematyka jest bardzo doniosła, a jednocześnie trudna, z uwagi na pojawiające się problemy praktyczne i teoretyczne, które Autor poddał szczegółowej analizie i ocenie naukowej, zestawiając ze sobą różne poglądy doktryny i orzecznictwa. Istotnym walorem pracy jest wkład własny Autora, który przy okazji omawiania poszczególnych zasad postępowania i instytucji procesowych oraz wskazywania rozbieżności pojawiających się w tym zakresie w doktrynie oraz orzecznictwie, śmiało i trafnie wyraża swoje poglądy definiując problemy oraz formułując konkretne wnioski, łącznie z propozycją treści konkretnych przepisów.

Recenzowana praca wskazuje, iż pomimo licznych opracowań z zakresu postępowania administracyjnego na temat zasady szybkości postępowania, dotychczasowe opracowania nie wyczerpały wszystkich istotnych zagadnień z tego zakresu. Żadne z dostępnych opracowań nie omawiało bowiem przedmiotowego zagadnienia tak kompleksowo, jak recenzowana praca i w powiązaniu z nową instytucją ponaglenia. Dlatego też wybór tematu rozprawy doktorskiej Pana Piotra Kobylskiego uważam za interesujący, aktualny i trafny. W mojej ocenie recenzowana praca stanowi istotny wkład w naukę. W konsekwencji powyższego, wybór tematu recenzowanej pracy należy ocenić pozytywnie, zarówno z uwagi na atrakcyjność, jak i nowatorskie podejście do tytułowego zagadnienia uregulowanego w przepisach ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2020 r., poz. 256 z późn. zm.).

Wybór tematu dobrze świadczy o umiejętnościach koncentrowania się Autora na tym, co ważne i atrakcyjne poznawczo. Przedmiot rozprawy stanowi niewątpliwie zagadnienie naukowe, a Autor wykazał się w pracy odpowiednią wiedzą w zakresie nauk prawnych.

#### **Układ pracy**

Wybór tematu rozprawy zdeterminował konstrukcję pracy, która jest logiczna i spójna. Praca składa się ze *Wstępu*, czterech szczegółowych rozdziałów podzielonych na podrozdziały i podpunkty. Każdy rozdział rozpoczyna się obszernym wprowadzeniem sygnalizującym przedmiot analizy w danym rozdziale, a kończy się równie gruntownym podsumowaniem zawierającym wnioski. Pracę zamyka *Zakończenie* przedstawiające wnioski końcowe podsumowujące dokonaną analizę tytułowego zagadnienia. Praca zawiera także wykaz dość licznej literatury i jeszcze liczniejszego orzecznictwa wykorzystanego w pracy. Praca liczy 257 stron znormalizowanego tekstu, nie licząc *Bibliografii*.

We *Wstępie*, Autor przekonująco uzasadnił wybór tematu pracy i pola badawczego, wskazując przede wszystkim na istotę analizowanego zagadnienia i rolę postępowania administracyjnego w stosowaniu prawa. Jak słusznie zauważa Autor, celem procedury administracyjnej jest z jednej strony stworzenie zasad działania organów administracji publicznej dla realizacji norm materialnego prawa administracyjnego, natomiast z drugiej strony ochrona obywatela przed „samowolą organów”. Do tego dochodzi ogromna ilość spraw rozpatrywanych przez organy administracji, która stale rośnie. Z tym z kolei, związana jest dość znaczna liczba decyzji uznawanych przez sądy administracyjne za nieprawidłowe, z uwagi na naruszenie przepisów postępowania administracyjnego.

Istotnym aspektem rozpoznawanych spraw sądowych, obok kwestii czysto merytorycznych, jest również zagadnienie nieprawidłowego, z proceduralnego punktu widzenia, prowadzenia postępowania administracyjnego. Tymczasem bardzo istotnym elementem postępowania jest jego sprawność, czyli jak najszybsza reakcja organu administracji publicznej.

Dostrzegając tę potrzebę, ustawodawca przewidział regulacje określające m.in. terminy załatwiania spraw oraz obowiązek niezwłocznego załatwiania spraw nie wymagających zbierania materiału dowodowego. Jednak jak uznaje Autor, z czym należy się zgodzić, ani sformułowany w postaci zasady ogólnej postulat szybkości postępowania, ani ustanowienie precyzyjnie określonych terminów załatwiania spraw nie stanowią wystarczającego środka, który zapobiegałby nieterminowemu i przewlekłemu załatwianiu spraw przez organy. Stąd też pojawia się konieczność przyjęcia odpowiednich konstrukcji procesowych mających zmuszać organy do wypełniania ich obowiązków, w tym do przestrzegania terminów. Taką konstrukcją procesową jest obecnie instytucja ponaglenia.

Pomimo wskazanych rozwiązań, jak celnie zauważa Autor, zasadę szybkości postępowania prawodawca potraktował w sposób szablonowy nie zabezpieczając efektywnie jej realizacji w praktyce. Z punktu widzenia strony postępowania, niezakończenie sprawy w terminie skutkuje bowiem jedynie możliwością nałożenia na organ pozostający w stanie bezczynności lub prowadzący postępowanie w sposób przewlekły grzywnę, co należy uznać za mało dotkliwą sankcję dla urzędnika działającego na rzecz i w imieniu organu administracji publicznej. Jednocześnie prawodawca wprowadził dość nieskuteczne środki w walce z opieszałością organu postępowania w postaci zażalenia na bezczynność organu i wezwania do usunięcia naruszenia prawa, ale dopiero po wyczerpaniu wcześniej środków zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. Powyższe rozwiązania okazały się nieprzejrzyste i nieskuteczne, co powodowało oczekiwania w zakresie dokonania realnych zmian w tym zakresie, a ich faktycznym wydzwiękiem miała być nowelizacja Kodeksu postępowania administracyjnego, która weszła w życie 1 czerwca 2017 r.

Istotnym elementem *Wstępu* jest teza badawcza, iż wprowadzona nowelizacją Kodeksu postępowania administracyjnego instytucja ponaglenia mająca być jednym ze sposobów realizacji zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym, z jednej strony nie zakończyła dyskusji na temat przewlekłości postępowania i bezczynności organu postępowania, choć wprowadzając nowy środek zaskarżenia uporządkowała tok postępowania administracyjnego, z drugiej strony wzbudziła wątpliwość co do momentu wniesienia skargi na przewlekłość postępowania oraz bezczynność organu postępowania do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Wobec powyższego Autor postawił sobie za cel dokonanie oceny wymagań oraz rekomendacji dalszych kierunków zmian przepisów prawa w celu urzeczywistnienia zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym. Wskazana teza nie jest jedyną, ponieważ na poszczególnych kartach pracy, Autor stawia kolejne tezy szczegółowe.

We *Wstępie* zabrakło jednak wskazania metod którymi posłużył się Autor przy analizie tytułowego zagadnienia.

Udowodnieniu sformułowanej tezy służą kolejne rozdziały pracy.

W rozdziale I zatytułowanym „*Zasada szybkości w postępowaniu administracyjnym*”, Autor dokonał analizy pojęcia zasady szybkości postępowania w ujęciu ustawy zasadniczej oraz innych przepisów prawa, w tym zwrócił uwagę na szybkość jako jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Jednocześnie dokonał analizy zadań organów administracji oraz instytucji procesowych gwarantujących realizację zasady szybkości postępowania. W rozdziale tym Autor dokonał również omówienia zasady szybkości postępowania, w odniesieniu do innych zasad ogólnych postępowania analizując ich funkcję, sposób pojmowania zasad ogólnych oraz system zasad postępowania administracyjnego. Przedmiotem pierwszego rozdziału pracy Autor uczynił m.in. zasadę prawdy obiektywnej, praworządności oraz pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa. Po analizie tych zagadnień, Autor wskazał skutki procesowe naruszenia zasady szybkości postępowania oraz omówił środki dyscyplinujące organ oraz strony i innych uczestników postępowania.

Analizując wskazane zagadnienia Autor podkreśla, iż zasada szybkości jest adresowana zarówno do stron postępowania, jak również do organów administracji publicznej, przy czym naruszenie jej przez organ podważa autorytet organu administracji i godzi w inną zasadę, tj. prowadzenia postępowania w sposób budzący zaufanie do władzy publicznej. W rozdziale tym Autor formułuje też tezę, zgodnie z którą przestrzeganie reguły szybkości stanowi fundament dobrze funkcjonującej administracji publicznej.

Jak dalej podkreśla Autor, szybkość działania rozumiana jest jako zasada osiągnięcia końcowego celu postępowania administracyjnego w najkrótszym czasie. Każdy dzień zwłoki odsuwa moment realizacji tego celu. Postępowanie urzeczywistnia postulat praworządności, natomiast spowolnienie toku postępowania doprowadza do naruszenia postulatu szybkości postępowania. Przewlekłość postępowania kłóci się zatem przede wszystkim z pewnością w stosunkach społecznych i podważa w oczach społeczeństwa autorytet władzy. Dlatego też jak podkreśla Autor, zadaniem prawodawcy jest kreowanie takich regulacji prawnych, które zagwarantują efektywną ochronę przed negatywnymi następstwami upływu czasu. Przy ocenie działania organu w tym aspekcie należy jednak brać pod uwagę każdorazowo charakter konkretnej sprawy i okoliczności, które jej towarzyszą, a które będą elementami decydującymi o tym, czy postępowanie odbywało się zgodnie z przepisami postępowania. Powyższe potwierdza nie tylko orzecznictwo krajowe, ale również orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Jednocześnie należy podkreślić, iż upływ terminu nie pozbawia organu możliwości orzekania w sprawie, a także nie decyduje o wadliwości wydanej w takim postępowaniu decyzji, co może działać demobilizująco na organ rozpatrujący sprawę. Należy jednak pamiętać, że

uchybiecie terminowi może otworzyć stronie drogę do nowego środka zaskarżenia, jakim jest ponaglenie, ale nie tylko. Ustawodawca stara się bowiem dyscyplinować organ w terminowym załatwianiu spraw wprowadzając na każdym etapie postępowania administracyjnego szereg instytucji, które mają usprawnić tok postępowania administracyjnego, a należą do nich np. instytucja odformalizowanego inicjowania postępowania administracyjnego, możliwość autokontroli, otwarty system środków dowodowych, możliwość przeprowadzenia na żądanie strony lub z urzędu dodatkowego postępowania w celu uzupełnienia dowodów i materiałów w sprawie albo zlecenia przeprowadzenia tego postępowania organowi, który wydał decyzję. Dodatkowo ustawodawca przewidział instytucję współdziałania organów, instytucję uprawdopodobnienia, czy instytucję pomocy prawnej organu.

Wobec powyższego można zgodzić się z Autorem pracy, iż prawodawca wyposażył organ administracji publicznej w niezbędne środki, które mają służyć realizacji postulatu szybkiego i sprawnego rozstrzygnięcia spraw.

W rozdziale II, zatytułowanym „*Instytucja ponaglenia*”, Autor przybliżył nowy środek zaskarżenia bezczynności i przewlekłości. Jak powtarza Autor za projektodawcą, celem wprowadzanej zmiany była chęć usprawnienia i przyspieszenia procedury administracyjnej, poprzez ujednoczenie formy zaskarżenia, jaką jest ponaglenie. Zatem, prawodawca dokonując zmiany miał nadzieję, że sprawi ona, iż znowelizowane przepisy staną się spójne i klarowne. Niemniej jak zauważa Pan Piotr Kobyłski nowy środek zaskarżenia jest równie wątpliwy, jak poprzednie i nadal znane są przypadki wielomiesięcznego oczekiwania na decyzję lub postanowienie.

W rozdziale tym Autor dokonał analizy rozwiązań prawnych obowiązujących przed wprowadzeniem instytucji ponaglenia, wyjaśniając przyczyny, które Jego zdaniem spowodowały, iż dotychczasowe środki zaskarżenia w postaci zażalenia oraz wezwania do usunięcia naruszenia prawa, nie były skuteczne. Pewną skuteczność Autor próbuje dostrzec w instytucji ponaglenia, podkreślając jednak jej niedociągnięcia.

Przedmiotem analizy w tym rozdziale Autor uczynił przesłanki wniesienia ponaglenia wskazując, że na ich odmienność, oraz fakt, iż ponaglenie może być złożone wyłącznie przez stronę postępowania, a determinantą przesłanki wniesienia ponaglenia są terminy, a właściwie nie dotrzymanie ich. Organ może bronić się przed złożeniem ponaglenia uprzedzając stronę, iż nie załatwi sprawy w terminie, podając przyczyny zwłoki, wskazując nowy termin załatwienia sprawy oraz pouczając ją o prawie do wniesienia ponaglenia. Jak słusznie podkreśla Autor, ustawodawca nie wskazał jednak wprost formy takiego zawiadomienia, zwanego też obowiązkiem sygnalizacji, ale w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że powinno to być postanowienie, na które nie służy zażalenie. Co istotne, przedmiotowe postanowienie powinno

wskazywać nie tylko nowy termin załatwienia sprawy, ale jednocześnie powinno zawierać pouczenie o prawie do wniesienia ponaglenia. Niestety ustawodawca nie wskazał też momentu, w którym strona może złożyć ponaglenie, co powoduje wątpliwości interpretacyjne. Można spotkać się z poglądem, że ponaglenie może być złożone zarówno w czasie trwania postępowania administracyjnego, jak i po jego zakończeniu. Biorąc jednak pod uwagę, iż celem ponaglenia jest jak najszybsze rozpatrzenie sprawy, należałoby przyjąć, że ponaglenie powinno być składane wyłącznie w przypadku, gdy postępowanie jeszcze trwa.

Niezbędnym elementem ponaglenia jest uzasadnienie, które pełni istotną funkcję w przypadku przewlekłego prowadzenia postępowania wskazując na niedociągnięcia organu, z drugiej jednak strony chroniąc organ przed niesłusznym pomówieniem o niewłaściwe, tj. opieszale działanie. W konsekwencji wymóg zawarcia w ponagleniu uzasadnienia, jak zakładał projektodawca, chroni przed „nadużywaniem instytucji ponaglenia przez strony”. Chociaż jak twierdzi Autor, nadmierne wykorzystywanie instytucji ponaglenia jest miarkowane samą konstrukcją ponaglenia, które musi zawierać uzasadnienie. Teza ta wydaje mi się jednak sformułowana na wyrost, ponieważ jak zauważa sam Autor, wymóg zawarcia uzasadnienia będzie spełniony w przypadku zawarcia w ponagleniu jednego zdania, które miałyby stanowić uzasadnienie.

Dyskusyjna może być też teza Autora podważająca skuteczność ponaglenia z uwagi na konieczność ustosunkowania się przez organ w bardzo krótkim terminie siedmiu dni, które mógłby przeznaczyć na rozpatrzenie sprawy. Dodatkowo Autor poddaje w wątpliwość wprowadzenie obowiązku wypowiedzenia się organu prowadzącego postępowanie w tym zakresie. Uznaje bowiem, że uzasadnienie organu, którego bezczynność lub tok postępowania jest skarżony, nie wniesie niczego nowego do sprawy, a siedmiodniowy termin na przygotowanie tejże odpowiedzi uznaje za zbędny.

Można oczywiście przyjąć powyższy tok rozumowania. Czy jednak biorąc pod uwagę drugą funkcję ponaglenia, jaką jest ochrona organu przed niesłusznymi pomówieniami organu o niewłaściwe działanie, uzasadnienie wskazujące na okoliczności, które uzasadniałyby czas prowadzonego postępowania nie przyczyni się zmiany postrzegania pracy organów i nie spowoduje też zrozumienia po stronie interesantów, iż postępowanie prowadzone jest w sposób właściwy? Wydaje się, że taki pozytywny skutek rozpatrzenia ponaglenia przez organ wyższego stopnia może uzmysłwić stronie, że niesłusznie negatywnie ocenia organ i sposób prowadzonego przez niego postępowania, co może też zmienić nastawienie strony do organu.

W rozdziale tym Autor twierdzi też, że instytucja ponaglenia nie będzie miała wpływu na dopuszczalność skargi do sądu administracyjnego, z uwagi na fakt, że ustawodawca zobowiązał stronę postępowania do posłużenia się ponagleniem przed złożeniem skargi na bezczynność

organu administracji publicznej lub przewlekłość prowadzonego postępowania. Jednak ze złożeniem skargi nie trzeba czekać na rozpatrzenie ponaglenia. Należy bowiem przyjąć, iż możliwe jest wniesienie ponaglenia, a następnie nawet w tym samym dniu skargi na beczynność organu lub przewlekłość postępowania do sądu administracyjnego. Za element usprawniający tok postępowania słusznie uznaje jednak obowiązek przekazywania odpisów akt w formie dokumentu elektronicznego, co pozwala na dalsze prowadzenie postępowania przez właściwy organ i jednocześnie przez organ rozpatrujący ponaglenie.

W rozdziale tym, Autor pracy doktorskiej dokonał również oceny skutków instytucji ponaglenia, jako środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. Swoje rozważania rozpoczął od analizy podziału środków zaskarżenia na zwyczajne i nadzwyczajne, zaliczając do tych drugich: wnioski o wznowienie postępowania, sprzeciw prokuratorski, wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji oraz skargę do sądu administracyjnego na decyzję lub postanowienie, zaznaczając na wstępie, że konstrukcja tych środków jest w doktrynie prawa administracyjnego niejednoznaczna i w związku z tym ów katalog nie jest tak klarowny jak w przypadku środków zwyczajnych. W tym przypadku nie mogę zgodzić się, że aż tak znaczny problem powstaje przy klasyfikacji tych środków. Powszechnie przyjmuje się bowiem inny katalog środków nadzwyczajnych zaliczając do niego: wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji, postępowanie w sprawie uchylecia lub zmiany decyzji.

W rozdziale III zatytułowanym *„Beczynność organu postępowania i przewlekłość postępowania administracyjnego”*, Autor przeanalizował wprowadzone do k.p.a. nowelizacją z 2017 r. definicje pojęć „beczynności” oraz „przewlekłości” słusznie uznając, że wprowadzenie ich do ustawy ma istotne znaczenie dla stron postępowania w przypadku dochodzenia roszczeń z uwagi na opieszałość administracji publicznej. Przed wspomnianą nowelizacją pojęcia te nie zostały zdefiniowane, co starało się uzupełnić orzecznictwo, które stało się podstawą do określenia treści omawianych pojęć w znowelizowanym k.p.a.

Rozważania swoje w tym zakresie Autor rozpoczął od omówienia zagadnienia kompetencji organu administracji publicznej, co wynika z faktu, iż kompetencja zawiera w sobie zarówno uprawnienia, jak i obowiązek działania, który musi wynikać z prawa. Powyższe zgodne jest z zasadą legalizmu wyrażoną w art. 7 Konstytucji RP i powtórzoną w art. 6 k.p.a., zgodnie z którą organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Zatem również źródłem kompetencji prawnych organu administracji są przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Istotnym elementem tego rozdziału jest rozróżnienie pojęć „beczynności” oraz „przewlekłości postępowania”, przy analizie których nie można pominąć zagadnienia terminów przewidzianych w k.p.a., których wyznaczenie przez ustawodawcę ma na celu z jednej strony



gwarancję realizacji praw jednostki, z drugiej zaś jest środkiem dyscyplinującym organy administracji w ramach prowadzonych postępowań. Wskazane terminy mają co prawda jedynie charakter instrukcyjny, jednak z uwagi na przewidziane środki dyscyplinujące, przekroczenie ich może powodować negatywne skutki dla organu i jego pracowników.

Z beczynnością będziemy mieli do czynienia w sytuacji, gdy upłynie termin załatwienia sprawy wynikający z k.p.a. lub z przepisów szczególnych. Konsekwencją zaistnienia beczynności jest „stan zawieszenia” sprawy, która nie została załatwiona, co może uniemożliwiać realizację stronie swojego prawa. Taka sytuacja milczenia organu jest niepożądana z punktu widzenia funkcjonowania administracji publicznej i narusza zasadę zaufania obywatela do państwa. Dla stwierdzenia beczynności wystarczy stwierdzenie istnienia dwóch przesłanek: brak działania ze strony organu administracji oraz upływ terminu do załatwienia sprawy, czyli dość obiektywne przesłanki. Już tak oczywiście nie wygląda sprawa oceny przewlekłości, która wystąpi wówczas, gdy organ prowadzi postępowanie dłużej niż jest to niezbędne do załatwienia sprawy. Co będzie oczywiście podlegało indywidualnej ocenie, pod kątem stwierdzenia czy podejmowane przez organ czynności nie mają charakteru czynności pozornych, nieistotnych dla merytorycznego załatwienia sprawy, nawet jeżeli nie można mu zarzucić beczynności, czy przekroczenia terminów załatwienia sprawy.

Z całą pewnością, jak słusznie stwierdził Autor, nie sposób ustalić zamkniętej listy przesłanek przewlekłości postępowania, bowiem każda z okoliczności z uwagi na swoją niepowtarzalność jest inna i wymaga za każdym razem innego postępowania. Sprawy nie ułatwia wprowadzona definicja przewlekłości postępowania, która jest nieostra. Zatem ocena czasu rozpatrzenia sprawy będzie zależała od indywidualnych okoliczności sprawy i powinna być dokonywana w oparciu o aspekt złożoności sprawy, sposobu zachowania strony i organu prowadzącego postępowanie oraz innych organów publicznych. Analogiczna sytuacja miała miejsce przed nowelizacją z 2017 r., kiedy orzecznictwo miało problem z czytelnym wyjaśnieniem pojęcia przewlekłości postępowania.

Jedną z konstrukcji, która ma przeciwdziałać beczynności organu w postępowaniu administracyjnym jest instytucja „milczenia organu”. Dotychczas doszukiwano się podobieństwa między beczynnością, a milczeniem organu, jednak należy zauważyć, że milczenie organu jako przejaw braku aktywności ze strony podmiotu prowadzącego postępowanie jest prawnie dopuszczalne. Potwierdza to wprowadzona nowelizacją z 2017 r. nowa instytucja, której celem jest usprawnienie postępowania administracyjnego, tj. „milczące załatwienie sprawy”. Polega ona na wprowadzeniu fikcji pozytywnego załatwienia sprawy przez organ administracji publicznej po upływie ustawowego terminu przewidzianego na załatwienie sprawy, w przypadku milczenia organu. Zatem, upływ terminu wyznaczonego na załatwienie sprawy powoduje, że sprawa zostaje

rozstrzygnięta zgodnie z żądaniem strony. Należy ubolewać jedynie, że tak rzadko procedura ta stosowana jest w polskim porządku prawnym.

Pomimo wprowadzonego rozróżnienia, skutek beczynności i przewlekłości jest analogiczny – stronie przysługuje środek w postaci ponaglenia. Analiza wskazanego zagadnienia skłoniła Autora do sformułowania tezy, zgodnie z którą nieostra definicja przewlekłości postępowania powoduje, iż nadal aktualne wydają się być postulaty dotyczące ujednoczenia przesłanek wniesienia ponaglenia na przewlekłe prowadzenie postępowania. W tym miejscu Autor proponuje, aby uzupełnić art. 37 § 1 pkt 2 k.p.a. stwierdzeniem „w ocenie strony postępowania”, co zdaniem Autora rozwiałoby wątpliwości, w zakresie dopuszczalności wniesienia ponaglenia na przewlekłe prowadzenie postępowania. Wskazana propozycja budzi jednak wątpliwości z uwagi na wprowadzenie dalszych nieostrych kryteriów, czyli subiektywnego przekonania strony, iż postępowanie prowadzone jest przewlekłe.

Ostatni rozdział IV pt. *„Kontrola administracji publicznej przez sądy administracyjne”* poświęcony został kontroli działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne, w tym analizie zagadnienia wnoszenia skargi do sądu administracyjnego w przypadku beczynności i przewlekłości postępowania. Jak celnie zauważa Autor, przedmiotem sądowej kontroli w sprawie ze skargi na beczynność nie jest akt lub czynność organu administracji publicznej, ale ich brak w przypadku, kiedy organ miał obowiązek podjąć działanie w określonym przez prawo terminie i formie. Natomiast z przewlekłym prowadzeniem postępowania mamy do czynienia, kiedy organowi będzie można skutecznie przypisać zarzut naruszenia należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego, by mogło ono zakończyć się w rozsądnym terminie, ewentualnie przedstawić zarzut podejmowania czynności, pozbawionych znaczenia dla sprawy.

Wątpliwości budzi jednak kwestia konieczności rozpoznania wniesionego środka zaskarżenia, o którym mowa w art. 52 § 2 p.p.s.a. W tym zakresie zarysowały się bowiem dwa sprzeczne poglądy, z których jeden zakłada, że przy ocenie dopuszczalności skargi na beczynność organu lub przewlekłość postępowania nie ma znaczenia sposób rozpoznania ponaglenia przez właściwy organ. Natomiast według drugiego poglądu, nie wystarcza samo wniesienie środka zaskarżenia do organu administracji. Dla wypełnienia warunku wyczerpania środków zaskarżenia bezwzględnie konieczne powinno być uprzednie rozpoznanie wniesionego środka zaskarżenia przez organ administracji publicznej. Wątpliwości rozwiewa moim zdaniem treść art. 53 § 2b p.p.s.a., zgodnie z którym skargę na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania można wnieść w każdym czasie po wniesieniu ponaglenia do właściwego organu.

Z uwagi na pojawiające się jednak wątpliwości, Autor formułuje propozycję zmiany treści art. 52 § 2 p.p.s.a. poprzez jego uzupełnienie w następujący sposób: „Przez wyczerpanie środków

zaskarżenia należy rozumieć sytuację, w której strona wykorzystała środek zaskarżenia, taki jak zażalenie, odwołanie lub ponaglenie, przewidziany w ustawie poprzez jego złożenie właściwemu organowi”. Jak uzasadnia Autor swoją propozycję, w ten sposób strona postępowania będzie pewna, iż nie można *a priori* złożyć skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność organu postępowania, bowiem podmiot skarżący najpierw musi skorzystać z instytucji ponaglenia. Jednocześnie taki podmiot nie musi czekać aż złożony przez niego środek zaskarżenia zostanie rozpoznany. Ujednolicając wymogi wniesienia skargi na bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym w przedstawiony powyżej sposób, podmiot skarżący będzie miał pewność, iż po wniesieniu ponaglenia będzie mógł skierować skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Trudno jest mi zgodzić się z tą propozycją, z uwagi na ideę instytucji ponaglenia oraz skargi na bezczynność i przewlekłość. Przyjęcie, że wystarczy samo złożenie ponaglenia bez jego rozpatrzenia przedłużałoby bowiem postępowanie i stanowiło, iż ponaglenie miałyby jedynie wymiar formalny, wręcz „fikcyjny”.

Jak słusznie jednak zauważa Autor, z uwagi na pojawiające się wątpliwości w zakresie właściwego i jednoznacznego zdefiniowania pojęcia przewlekłości powstają też wątpliwości w zakresie określenia przesłanek do wniesienia skargi na tę przewlekłość, co może powodować, że instytucja ta będzie nadmiernie wykorzystywana przez strony postępowania. Wobec powyższego Autor postuluje wypracowanie jednolitych przesłanek wniesienia ponaglenia na przewlekłe prowadzenie postępowania oraz ujednoczenie wymogów wniesienia skargi na bezczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym, jak i na przewlekłość postępowania administracyjnego. Niestety nie proponuje żadnego z możliwych rozwiązań. Wskazuje jednak, że kryteriami które decydują o zasadności zarzutu przewlekłości prowadzonego postępowania będą: złożoność sprawy, postawa podmiotu skarżącego, ale także, a może przede wszystkim, postawa organów.

Ostatecznie zdaniem Autora, pomimo powstających wątpliwości interpretacyjnych, możliwość wniesienia do sądu administracyjnego skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania przeciwdziała bezczynności organu administracji publicznej. Chociaż jak postuluje Autor, należałoby bardziej wzmocnić kompetencje sądów administracyjnych poprzez upoważnienie ich do wydawania rozstrzygnięć merytorycznych.

W *Zakończeniu* Autor dokonał konkluzji poczynionych rozważań powtarzając za projektodawcą, że problem przewlekłości postępowań administracyjnych i bezczynności organów administracji publicznej jest efektem tzw. piętrowości procedur administracyjnych, czyli konieczności zaskarżenia decyzji w trybie administracyjnym przed złożeniem skargi do wojewódzkiego sądu administracyjnego. Dodatkowo zauważa, że negatywny wpływ mają także

zbyt często wydawane przez organy administracji publicznej rozstrzygnięcia kasatoryjne oraz nadmierny formalizm i rygorystyczne przestrzeganie władczości przy załatwianiu spraw administracyjnych, co ostatecznie przesądza, że nie znajduje zastosowania zasada zaufania obywateli do organów państwa oraz zasada przekonywania. Negatywnie ocenia też nie dość precyzyjny i skuteczny tryb środków zaskarżenia. Krytycznie ocenia również rzadkie stosowanie w odrębnych regulacjach instytucji milczącego załatwienia sprawy. Negatywnie odnosi się też do braku uproszczonej procedury w sprawach mniej złożonych pod względem stanu faktycznego i prawnego.

Konkludując Autor uznał, że wprowadzone zmiany zostały przyjęte jako pozytywna próba usprawnienia aparatu państwa, tak by był on skuteczniejszy, szybszy, a przede wszystkim bardziej przyjazny w stosunku do obywatela. Należy zgodzić się, iż wdrożone instrumenty miały w założeniu prawodawcy zapewnić jednolity i klarowny model skarżenia opieszałości administracji publicznej. Mimo to, zdaniem Autora, prawodawca nie osiągnął celu, który mu przyświecał, nie tylko w ostatniej, ale też we wcześniejszych nowelizacjach, tj. osiągnięcia spójności regulacji przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W dalszym ciągu nie usunięto wątpliwości, co do pojęcia przewlekłości postępowania administracyjnego oraz terminu, w jakim można złożyć skargę do wojewódzkiego sądu administracyjnego na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Warto także zaznaczyć, iż prawodawca w art. 36 k.p.a. do chwili obecnej nie określił kryteriów, jakimi powinien kierować się organ administracji przy wyznaczaniu nowego terminu załatwienia sprawy. Nie ma też żadnego przepisu, który uniemożliwiłby wielokrotne odraczanie terminu załatwienia sprawy.

Na podstawie przeprowadzonej analizy Autor dochodzi do wniosku, że wprowadzone rozwiązania nie spełniają oczekiwań, co wynika nie tylko z kształtu przyjętych rozwiązań, ale także z zaniechań wprowadzenia równoczesnych zmian w innych przepisach, w tym tych, które określają kształt postępowania przed sądem administracyjnym. Wobec powyższego, zdaniem Autora, nieuchronne są kolejne zmiany idące w kierunku wypełniania przez administrację publiczną funkcji służebnej wobec społeczeństwa, tak by stała się faktycznym partnerem dla obywatela w demokratycznym państwie prawnym.

#### **Ocena pracy:**

Rozprawa Pana Piotra Kobylskiego nosi cechy dojrzałej pracy naukowej. Praca ma charakter wszechstronnej i kompletnej analizy zagadnienia realizacji szybkości postępowania administracyjnego przy wykorzystaniu nowej instytucji ponaglania. W ten sposób stanowi nowe, istotne zagadnienie naukowe, wypełniając lukę w analizie problemów ważnych z punktu widzenia teorii i praktyki.

Autor wykazał się bardzo dobrą znajomością literatury istotnej w tym obszarze oraz przepisów i zasad zastosowania ich w praktyce. Wykazał się również umiejętnością dostrzegania ważnych i aktualnych zagadnień dla tej problematyki.

Praca jest dobrze zorganizowana pod względem całościowej konstrukcji, aczkolwiek można byłoby zastanowić się nad możliwością zmiany kolejności rozdziału II i III, poprzez omówienie w pierwszej kolejności pojęcia bezczynności i przewlekłości postępowania, które zostały poddane analizie w rozdziale III, aby przejść następnie do instytucji ponaglenia, która jest przedmiotem rozdziału II. Powyższa zamiana pozwoliłaby uniknąć Autorowi wielu powtórzeń, które są dość częste w recenzowanej pracy i momentami mogą nużyć czytelnika.

Warsztat pracy jest prawidłowy, a przypisy i literatura są dobrze dobrane. Praca napisana jest dobrym, starannym i klarownym językiem, zawiera też starannie sporządzony wykaz źródeł. Autor korzysta z literatury z dużą swobodą, i co istotne, prezentuje przy tym własne poglądy.

Podsumowując należy stwierdzić, że recenzowana rozprawa stanowi oryginalne i samodzielne rozwiązanie zagadnienia naukowego, a Autor wykazał się wiedzą z zakresu postępowania administracyjnego.

W mojej ocenie, recenzowana praca doktorska Pana Piotra Kobyłskiego odpowiada kryteriom wynikającym z przepisów ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r., poz. 1669). Wobec powyższego wnoszę o dopuszczenie Pana Piotra Kobyłskiego do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.

  
**dr hab. Joanna Smarż**