

Dr hab. Ambroży Mituś, prof. UEK  
Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej  
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

Kraków, dnia 27.08.2020 r.

## **RECENZJA**

### **rozprawy doktorskiej Pana mgr Piotra Kobylskiego pt. „Realizacja zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym poprzez wykorzystanie instytucji ponaglenia”**

Wykonując uchwałę Rady Instytutu Nauk Prawnych Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II z dnia 22 czerwca 2020 r. przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej Pana mgr Piotra Kobylskiego pt. *„Realizacja zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym poprzez wykorzystanie instytucji ponaglenia”*.

Przewód doktorski jest prowadzony na podstawie ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1789 z późn. zm.) w związku z art. 179 ust. 2 i ust. 3 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. Przepisy wprowadzające ustawę - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. poz. 1669).

W myśl 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 rozprawa doktorska przygotowywana pod opieką promotora powinna stanowić oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazywać ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w danej dyscyplinie naukowej (w tym przypadku: nauki prawne) oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Dla realizacji tego wymogu zastosowano kryteria oceny: znacznie podjętej problematyki oraz prawidłowość sformułowania celu pracy i tez badawczych; zastosowaną metodologię badań; strukturę i treść pracy; źródła pracy i stronę formalną.

## 1. Temat i cel pracy

Wybór przez Doktoranta jako tematu rozprawy zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym poprzez wykorzystanie instytucji ponaglenia należy uznać za zasadny. Jest to aktualny i niezwykle ważny problem badawczy; istotny zarówno z punktu widzenia nauki prawa, jak i praktyki jego stosowania. Prezentowana problematyka nie była przedmiotem odrębnego i zupełnego opracowania naukowego. Nawet instytucja ponaglenia, ze względu na swą ważkość praktyczną, jako instrument na bezczynność organu administracji publicznej i przewlekłość postępowania administracyjnego na moment przygotowania niniejszej pracy była podejmowana w literaturze tylko w ogólnym i niezbędnym zakresie. Tę lukę w znacznej mierze wypełnia recenzowana praca.

Praca potwierdza istotność i złożoność poruszanej problematyki oraz konieczność jej analizy i zasadność jej podjęcia przez Doktoranta. Poczyniona w recenzowanej pracy analiza wskazuje, że pomimo wprowadzonych zmian prawnych nadal wiele kwestii budzi wątpliwości teoretyczne i praktyczne, które mogą być usunięte w drodze dalszych zmian ustawodawczych.

Zasadniczym celem pracy jest analiza instytucji ponaglenia i jej wpływ na realizację zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym. Praca zawiera cele dodatkowe, którymi są m.in.: propozycje *„dalszych kierunków zmian przepisów prawa w celu urzeczywistnienia zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym”*.

W założeniu Doktoranta praca ma *„dowodzić, 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”* (s. 16). To założenie należy przyjąć jako zasadniczą tezę pracy. Praca zawiera szereg tez szczegółowych, które jednak są stawiane w toku poruszanych zagadnień.

Temat i problematyka pracy doktorskiej posiada charakter poznawczy i spełnia wymagania pracy naukowo-badawczej.

## 2. Metoda badań

Zastosowane przez Doktoranta metody badawcze są podporządkowane przedmiotowi oraz sformułowanym celom pracy; sięgnięto do metod i technik badawczych wypracowanych w naukach prawnych.

Podstawową metodą stosowaną przez Doktoranta jest metoda dogmatyczno-prawna; metody gramatyczno-logiczną, systemową i funkcjonalną Doktorant wykorzystuje do analizy tekstów prawnych oraz do odniesienia się do poglądów doktryny prawa. Ponadto stosuje metodę prawnoporównawczą i historyczną, które umożliwiają mu ukazanie genezy analizowanych instytucji prawnych, w szczególności instytucji ponaglenia.

Zastosowane metody umożliwiły sformułowanie wielu zasadnych wniosków *de lege lata* i postulatów *de lege ferenda*.

W pracy wykorzystano także dane z badań ilościowych przeprowadzonych przez Polską Agencję Rozwoju Przedsiębiorczości oraz z informacji, sprawozdań statystycznych sądownictwa administracyjnego.

## 3. Struktura i treść pracy

Praca składa się z czterech rozdziałów oraz wstępu i zakończenia. Ponadto zawiera spis treści, wykaz skrótów, bibliografię oraz streszczenia. Każdy rozdział będący podstawową jednostką redakcyjną pracy zawiera wprowadzenie, treść zasadniczą i podsumowanie. We wstępie Doktorant zawarł wprowadzenie w poruszaną problematykę, motywy wyboru tematyki pracy, określił jej cele i założenia oraz zakres i strukturę pracy. Natomiast zakończenie pracy jest podsumowaniem rozważań oraz zawiera uwagi końcowe i wnioski z poczynionych badań.

Zarówno wykaz skrótów, jak i bibliografia zostały podzielone na mniejsze jednostki redakcyjne. Wykaz skrótów został podzielony m.in. na wykaz stosowanych skrótów aktów normatywnych oraz wykaz stosowanych skrótów czasopism. Natomiast Bibliografia została podzielona m.in. na akty normatywne, literaturę i orzecznictwo.

Konstrukcja rozprawy jest prawidłowa. Poszczególne rozdziały i zawarte w nich treści tworzą spójną i logiczną całość. Treść pracy jest podporządkowana tematowi pracy. Są zachowane proporcje pomiędzy rozdziałami. Przyjęty cel i teza pracy dookreśliły jej zakres.

Doktorant prezentując omawianą problematykę przechodzi od kwestii ogólnych do szczegółowych.

W rozdziale pierwszym (s. 17-79) Doktorant przedstawił istotę, znaczenie i rolę zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym. Przybliżył normatywne ujęcie szybkości postępowania w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych regulacjach. Zasadnicze miejsce w tym rozdziale zajmuje szybkość jako zasada ogólna postępowania administracyjnego. Doktorant przedstawił obowiązki organu i innych podmiotów, które mają wpływ na szybkość postępowania administracyjnego; wręcz ujmując je jako zadania gwarantujące szybkość postępowania administracyjnego. Przeanalizował instytucje prawne umożliwiające lub zapewniające realizację zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym. Ukazał także relację między zasadą szybkości a innymi zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego (tj. zasadą dochodzenia prawdy obiektywnej, zasadą praworządności, zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa), określając ją jako skuteczny instrument ich realizacji. Końcowa część rozdziału zawiera prezentację skutków procesowych naruszenia zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym. W tej części omawia w szczególności środki dyscyplinowania organów administracji publicznej oraz stron i innych uczestników postępowania administracyjnego.

W drugim rozdziale (s. 80-134) Doktorant poddał analizie instytucję ponaglenia, (wprowadzoną ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw), która zastąpiła zażalenie na bezczynność organu oraz wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Omawia jej konstrukcję prawną (przesłanki wniesienia, kompetencję organu administracji publicznej, uzasadnienie ponaglenia) oraz skutki wprowadzenia tego środka zaskarżenia w postępowaniu administracyjnym. Doktorant przeanalizował także rolę i obowiązki organu w rozpatrzeniu ponaglenia oraz ukazał ponaglenie jako nowy środek dyscyplinowania administracji publicznej. Na uwagę zasługuje to, że Doktorant nie poprzestał tylko na omówieniu instytucji ponaglenia, ale także wskazał liczne wątpliwości i problemy, które wiążą się z jej stosowaniem. Widząc szereg korzyści z wprowadzenia ponaglenia dostrzega także konieczność dalszych zmian i kierunki tych zmian.

Z kolei rozdział trzeci (s. 135-186) został poświęcony zjawisku bezczynności organu administracji publicznej oraz przewlekłości postępowania administracyjnego. Doktorant poddał analizie bezczynność organu administracji publicznej (pojęcie; konstrukcja prawna; przesłanki powstania stanu bezczynności organu administracji publicznej) oraz przewlekłość postępowania administracyjnego (pojęcie; konstrukcja prawna przewlekłości w wydaniu

decyzji administracyjnej i postanowienia oraz innych niż decyzje i postanowienia aktów bądź czynności z zakresu administracji publicznej) i wskazał istniejące pomiędzy nimi różnice. Ukazał ich wpływ na tok postępowania administracyjnego; skutki przekroczenia terminów załatwiania spraw oraz skutki przewlekłego postępowania administracyjnego. Przedstawił także konstrukcję zarzutu beczynności organu administracji publicznej oraz przewlekłości postępowania administracyjnego. Nie zabrakło także omówienia rozwiązań, które mają przeciwdziałać beczynności organu administracji publicznej oraz wskazania ułomności obowiązujących rozwiązań. Doktorant dostrzega potrzebę istnienia takich rozwiązań legislacyjnych, które będą administrację publiczną zachęcać do aktywności, a strony postępowania – do współpracy z tą administracją.

W rozdziale czwartym (s. 187-245) omówiona została kontrola działalności administracji publicznej przez sądy administracyjne. Rozważania poprzedza rys historyczny wprowadzania przez prawodawcę coraz bardziej rozbudowanej kontroli sądowej. Analizie poddano skargę na beczynność organu administracji publicznej w postępowaniu administracyjnym oraz skargę na przewlekłość postępowania administracyjnego. Doktorant przedstawił zakres zaskarżalnej do sądu beczynności organu administracji publicznej oraz zakres zaskarżalnej przewlekłości postępowania; przedmiot skarg; przeanalizowano przesłanki materialne i formalne. Dopełnieniem tego rozdziału jest prezentacja stanowiska sądów administracyjnych w zakresie obu skarg oraz postulaty *de lege ferenda* w zakresie ujednoczenia przesłanek wniesienia ponaglenia na przewlekłe prowadzenie postępowania oraz ujednoczenie wymogów wniesienia skargi na beczynności organu administracji publicznej i wymogów wniesienia skargi na przewlekłość postępowania administracyjnego.

Merytoryczną treść rozprawy oceniam pozytywnie. Doktorant umiejętnie ukazuje istotę ogólnego postępowania administracyjnego, właściwie analizuje, interpretuje i wyciąga wnioski oraz trafnie ocenia będące przedmiotem analizy instytucje prawne – wielopłaszczyznowo przeanalizował i usystematyzował zagadnienia zasady szybkości postępowania, przewlekłości postępowania oraz beczynności organu. Wskazał jak wiele czynników, rozwiązań ma wpływ na czas prowadzonego postępowania, a m.in. terminy, doręczenia, wezwania itp. W tym także zwrócił uwagę na rolę tzw. instytucji sygnalizacji w realizacji zasady szybkości. Szczegółowo analizuje i konfrontuje poglądy doktryny oraz odnoszące się omawianych zagadnień orzecznictwo.

Należy zgodzić się z Doktorantem, że rozwiązania przyjęte nowelizacją przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego i Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi z dnia 7 kwietnia 2017 r. świadczą o złożonym charakterze koncepcji przeciwdziałania bezczynności organu i przewlekłości postępowania administracyjnego, a istotę tej koncepcji wyjaśniania uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw. Tyle że, jak stwierdza „*na podstawie przeprowadzonej analizy widać, że wprowadzone rozwiązania nie spełniają, jednak oczekiwań wyrażonych w tymże uzasadnieniu. Przyczyna wynika nie tylko z kształtu przyjętych rozwiązań, ale przede wszystkim z zaniechań wprowadzenia równoczesnych zmian w innych przepisach, w tym tych, które określają kształt postępowania wszczynającego postępowanie przed sądem administracyjnym. Wydaje się prima facie, że przydatność tych rozwiązań jest o tyle istotna, iż wymusi na prawodawcy kolejne zmiany legislacyjne*”.

Doktorant trafnie słowami Jana Pawła II zwraca także uwagę na pozaprawne czynniki mające wpływ m.in. na szybkość postępowania, w których kluczową rolę odgrywa człowiek. Bo dla właściwego wykonywania i stosowania prawa przez administrację publiczną, oprócz poprawnie skonstruowanej normy prawnej istotne znaczenie odgrywają kwestie postaw etycznych pracowników administracji, kultury organizacji itd.

Doktorant w pracy podejmuje się udzielenia odpowiedzi na fundamentalne pytania, jak np.: czy należy utrzymywać dwuinstancyjne postępowanie administracyjne? Zwrócił uwagę na szereg wątpliwości, jak choćby w kwestii „*kryteriów, jakimi powinien kierować się organ administracji przy wyznaczaniu nowego terminu załatwienia sprawy*”, czy też „*czy wniesienie skargi na przewlekłe prowadzenie postępowania po jego zakończeniu i wydaniu ostatecznej decyzji uniemożliwia merytoryczne rozpoznanie takiej skargi przez sąd administracyjny*”. Podjął się także wskazania szeregu interesujących propozycji *de lege ferenda*.

Czy można w pracy coś poprawić, doprecyzować itp. Oczywiście że tak; każdy wytwór aktywności ludzkiej można usprawniać i ulepszać. W mojej ocenie, w recenzowanej pracy przed jej opublikowaniem niektóre stwierdzenia wymagają niewielkich zmian stylistycznych czy redakcyjnych, jak np. „*(...) codziennie setki spraw rozpatrywanych przez organy administracji rządowej i samorządowej jest prowadzonych w oparciu o jedną z zasad ogólnych postępowania administracyjnego*” (s. 8). Takie sformułowanie sugeruje, że sprawy są rozpatrywane na podstawie tylko jednej zasady. *Notabene* Doktorant nie wskazuje o jaką zasadę chodzi. W kolejnym akapicie rozpoczynającym się od odniesienia do art. 45 Konstytucji RP z 1997 r. można domniemywać, że chodzi o zasadę szybkości z art. 12 § 1 kpa.

Nie zawsze jest wyraźnie akcentowane to, że pisząc o zażaleniu na bezczynność organu jest mowa o ujęciu historycznym; np. we Wstępie (s. 10) można odnieść wrażenie, że praca w dalszej części będzie nieaktualna skoro jest mowa o zażaleniu – oczywiście tak nie jest.

Interesujące jest stwierdzenie, że „*postępowanie administracyjne aktualnie odgrywa niezwykle istotną rolę w stosowaniu prawa*” (s. 8). Niestety nie doszukałem się odpowiedzi, dlaczego postępowanie administracyjne aktualnie (zwracam uwagę na słowo „aktualnie”) odgrywa niezwykle istotną rolę w stosowaniu prawa? Wydaje się, że tak jak niektóre w pewnym sensie powtarzające się wywody czy stwierdzenia można by ująć zwięźle (np. w mojej ocenie podsumowania rozdziałów i zakończenie pracy powinny być bardziej zwięźle), tak tę kwestię warto przed drukiem pracy rozwinąć.

Nie podzielam twierdzenia, że celem postępowania administracyjnego jest szybkość i sprawność działania organu (s. 20). Zasada szybkości czy sprawność działania służą osiągnięciu celu postępowania administracyjnego w jak najkrótszym czasie – to ich „przeznaczenie”. Nie wykluczam koncepcji, która ujmuje szybkość czy sprawność działania jako pewne cele, ale cząstkowe, które wespół z innymi celami cząstkowymi tworzą cel główny postępowania administracyjnego.

Można także polemizować, czy zasady postępowania administracyjnego są efektem orzecznictwa sądów administracyjnych. Oczywiście, nikt nie kwestionuje roli sądownictwa administracyjnego. Ale nie wdając się w szczegółową i wielowątkową polemikę, wydaje się, że raczej można mówić o oddziaływaniu działalności orzeczniczej sądów na prawodawcę, kierującego się określonymi celami, wartościami, kryteriami itp. Pytanie czy spośród tych czynników orzecznictwo odgrywa kluczową rolę?

Oczywiście można nie zgadzać się z poglądami Doktoranta, lecz prezentacja odmiennych koncepcji i twierdzeń jest prawem interpretującego. Zwłaszcza, że w przedmiotowej pracy nie ma takich propozycji rozwiązań, które nie mieściłyby się w kanonach interpretacji przepisów prawa.

W mojej ocenie wskazane w recenzji mankamenty nie wynikają z niewłaściwej interpretacji, analizy Doktoranta (o czym świadczy praca), lecz raczej z niefortunnego ujęcia, niewłaściwego sformułowania myśli czy zastosowania tzw. skrótu myślowego. To jednak nie umniejsza wartości pracy i nie zmienia pozytywnej oceny, a wskazane mankamenty można szybko wyeliminować.

#### 4. Źródła i ocena formalna pracy

Praca składa się z wykazu skrótów, wstępu, czterech rozdziałów, zakończenia, bibliografii i streszczeń. Rozprawa (maszynopis) zawiera 257 stron bez wykazu źródeł; 285 stron z wykazem źródeł; 289 stron – wraz ze streszczeniami w j. polskim i j. angielskim.

Praca uwzględnia stan prawny na dzień 30 listopada 2019 r.

Na źródła pracy, wskazane przez Doktoranta, składają się: akty normatywne (59 pozycji), literatura (205 pozycji), encyklika i przemówienia Jana Pawła II (3 pozycje), słowniki (2 pozycje), orzecznictwo (286 pozycji), projekty ustaw i uzasadnienie do projektu ustawy (3 pozycje), pismo Prezesa Rady Ministrów (1 pozycja), opinia Biura Analiz Sejmowych (1 pozycja), sprawozdania statystyczne (4 pozycje), informacje o działalności sądów administracyjnych (2 pozycje), dokumenty Rady Europy (4 pozycje).

Bibliografia świadczy, że w pracy wykorzystano liczne i zróżnicowane materiały źródłowe; bogata literatura i orzecznictwo. Na literaturę składają się pozycje książkowe (m.in. monografie, komentarze) i artykuły z czasopism. W zakresie orzecznictwa Doktorant sięgnął m.in. do wyroków Europejskiego Trybunału Prawa Człowieka, wyroków Trybunału Konstytucyjnego, wyroków Sądu Najwyższego oraz orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych. Wykorzystane materiały źródłowe są związane z tematyką pracy, a bibliografia prawidłowo skonstruowana i uporządkowana.

Praca zawiera pewne mankamenty redakcyjno-stylistyczne, jak: „postępowania administracyjnej” (s. 16), „rozną doniosłość” (s. 22), „w dalszej w kolejności” (s. 44), „przeprowadzić dodatkowego postępowanie” (s. 46), „powinien przestawić swoje stanowisko” (s. 47), „które pojawiają w trzech fazach” (s. 48), „podstawę do rozstrzygnięcia wydawania konkretnego rozstrzygnięcia” (s. 55), „stosowane zgodnie z jego znaczenie” (s. 62), „które znajdują się dole drabiny” (s. 73), „organu administracji publicznej” (s. 123), „dopuszcza się w zwłoki w związku” (s. 133), „wart odnotowania jest koncepcja” (s. 136), „wart odnotowania jest uchwała” (s. 168), „w obecnym brzemieniu” (s. 169), „na jego ocenę składają określone czynniki” (s. 172), „kwesta interesu prawnego” (s. 196), „uzasadnianie mi.in. chęcią” (s. 198), „doprowadziłoby to bowiem zdublowania jednej” (s. 209), „a także jej przesłanki jej uwzględnienia” (s. 218), „na kanwie niniejszej sprawie skarżący” (s. 220), „przez wyczerpanie



środków zaskarżenie rozumie się” (s. 231), „załatwiania sprawa” (s. 233), „ma ona celu skłonić” (s. 240), „chodzi tu o zatem o odpowiedzialność” (s. 251).

Poza wskazanym powyżej uwagami i nielicznymi błędami stylistycznymi i interpunkcyjnymi, praca od strony formalnej nie budzi zastrzeżeń. Praca jest napisana starannie i cechuje ją poprawność logiczna i językowa. Doktorant prawidłowo posługuje się aparaturą pojęciową właściwą dla prawa i postępowania administracyjnego i sądownoadministracyjnego. To pozwala sądzić o posiadanej wiedzy ogólnej i wiedzy szczegółowej w zakresie omawianej problematyki.

## 5. Konkluzja

Przedstawione w recenzji uwagi nie obniżają wysokiej wartości pracy, będącej wynikiem wiedzy teoretycznej Doktoranta i jego warsztatu naukowego. Wskazane cele zostały osiągnięte, a teza udowodniona. Przedłożona przez Doktoranta rozprawa stanowi dojrzałe opracowanie, prezentujące aktualne i oryginalne rozwiązanie zagadnienia naukowego. Należy także zwrócić uwagę na wskazane propozycje *de lege ferenda*. Na marginesie należy pokreślić duże walory praktyczne pracy, tj. jej przydatność w praktyce stosowania prawa.

W konkluzji stwierdzam, że recenzowana rozprawa Pana mgr Piotra Kobyłskiego pt. „*Realizacja zasady szybkości w postępowaniu administracyjnym poprzez wykorzystanie instytucji ponaglenia*” zasługuje na pozytywną ocenę i spełnia wymogi ustawowe określone 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.

Wnioskuje o dopuszczenie Pana mgr Piotra Kobyłskiego do dalszych etapów postępowania w przewodzie doktorskim, zmierzających do nadania mu stopnia naukowego doktora nauk społecznych w dyscyplinie naukowej – nauki prawne.

