

Ks. dr hab. Sławomir Fundowicz, prof. KUL JPII

Katedra Prawa Administracyjnego

Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II

Lublin, 18 kwietnia 2017 r.

Recenzja rozprawy doktorskiej Przemysława Szejny
„Dekodfikacja postępowania administracyjnego
w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych” (stron 326)

Łódź 2016

Promotor: Prof. Dr hab. Jan Paweł Tarno

I.

Już sam tytuł recenzowanej rozprawy doktorskiej budzi zaciekawienie. Problematyka dekodfikacji postępowania administracyjnego jest obecna w podręcznikach akademickich. Przypominane są w nich czasy po II wojnie światowej (1945-1960). Wówczas proces ten doprowadził do przygotowania obowiązującego do dziś (po wielu nowelizacjach) kodeksu postępowania administracyjnego. Następnie wskazuje się na proces, który następował po 1994 r. – od uchwalenia ustawy o samorządowych kolegiach odwoławczych, przez ustawę z 1995 r. o Naczelnym Sądzie Administracyjnym i ustawę z 1997 r. – Ordynacja podatkowa do licznych ustaw wprowadzających odstępstwa od ogólnego postępowania uregulowanego w kodeksie, zwłaszcza w formie tzw. spec-ustaw. Słusznym więc jest pytanie dotyczące natury tego zjawiska. Warto przy tym zastanowić się nad koniecznością wydzielenia legislacyjnego niektórych postępowań (jak np. postępowanie podatkowe czy postępowanie sądownoadministracyjne), a pozostawienia w kodeksowej regulacji uproszczonych postępowań w sprawie wydawania zaświadczeń oraz w sprawach skarg i wniosków czy też jakże szczątkowej regulacji dotyczącej sporów o właściwość. Można też słusznie stawiać sobie pytanie, czy postępujący proces dekodfikacji ma doprowadzić do zatomizowania postępowań administracyjnych w różnych sprawach (można bowiem się postawić pytanie, jak długo postępowanie jest ogólnym postępowaniem administracyjnym, a nie już postępowaniem szczególnym) i czy wymaga wobec tego szukania nowej koncepcji samego kodeksu postępowania administracyjnego. To tylko niektóre z myśli, które pojawiają się już w momencie zderzenia się z tytułem rozprawy doktorskiej. W ten sposób dostrzega się też trudności, wobec których staje Autor opracowania. Doktorant sam je zauważa, gdy stwierdza,

że zdefiniowanie i analiza dekodyfikacji postępowania administracyjnego wymaga zrozumienia relacji panujących pomiędzy przepisami skodyfikowanymi i ujętymi poza ramy (chyba poprawniej byłoby: ramami) kodeksu (również w innych aktach niż polska ustawa) i zrozumienia reguł ich współstosowania. Autor podkreśla ponadto, że zrozumienie mechanizmów „rozpraszania się” przepisów postępowania administracyjnego poza kodeks i „atomizacji” postępowania administracyjnego nie może ograniczyć się tylko do ujęcia problemu badawczego jako „technicznego” istnienia przepisów nieskodyfikowanych (por. s. 6). W ten sposób Doktorant dochodzi do sformułowania zadania, jakie sobie postawił: ustalenie przyczyn dekodyfikacji postępowania administracyjnego i sformułowanie systematyki form tej dekodyfikacji (s. 7). To doprowadza w sposób oczywisty do „oceny stanu aktualnej legislacji prawa formalnego” (s. 8). W związku z tym Autor postawił sobie następujące pytania:

- 1) jakie czynniki wpłynęły na tworzenie się przepisów procesowych poza ramami kodeksowymi;
- 2) jaki jest ich kształt w obowiązującym systemie prawnym;
- 3) jakie relacje występują podczas współstosowania przepisów kodeksowych i nieskodyfikowanych;
- 4) jak możnaby zbudować systematykę regulacji nieskodyfikowanych;
- 5) jakie warunki muszą zostać spełnione, aby dekodyfikacja mogła zostać uznana za legalną;
- 6) jaki wpływ na proces dekodyfikacji polskiego postępowania administracyjnego ma działanie instytucji międzynarodowych jako właściwych do tworzenia prawa również w obszarze prawa procesowego (s. 9).

Nagromadzenie tych pytań wskazuje na doniosłość przedstawionych w pracy rozważań zarówno w wymiarze teoretycznym, jak i praktycznym. Wydaje się jednak, że w ten sposób Autor znacznie wykroczył poza zapowiedziane w tytule „oświetlenie”: sądów administracyjnych. To „oświetlenie” jest bardzo czytelne w ostatniej części pracy (rozdziały IV i V), natomiast jest niewidoczne w pierwszych trzech rozdziałach. Zrozumiałym jest jednak, że nie dałoby się przedstawić tego, co w końcowej części pracy, bez niezwykle doniosłych uwag teoretycznych zawartych w pierwszych trzech rozdziałach (choć trzeci rozdział ma swoją specyfikę przez dymensję prawnomiędzynarodową, a ściślej europejską).

Jeszcze raz należy podkreślić bardzo cenną inicjatywę podjęcia badań nad procesem dekodyfikacji postępowania administracyjnego w Polsce. Temat jest frapujący i bez wątpienia doskonale nadający się do podjęcia go na etapie studiów doktorskich.

II.

Recenzowana praca została podzielona na pięć rozdziałów. Do pracy dołączono wykaz skrótów oraz wykazy wykorzystanego materiału (wykaz orzeczeń i bibliografia) oraz spis treści (niestandardowo zbudowany: zaznaczono w nim tylko początkowe strony rozdziałów). Wprowadza do pracy wstęp, a całość wieńczy zakończenie.

Rozdział pierwszy został zatytułowany „Kształtowanie się systemu postępowania administracyjnego w Polsce na tle porównawczym”. Obejmuje 83 strony (od 11 do 92). Zostało tutaj poruszonych sześć zagadnień, z których pierwsze dwa stanowią teoretyczne wprowadzenie do poruszanej w pracy tematyki (kodyfikacja prawa oraz wyodrębnienie formalnego prawa administracyjnego), co też nadaje rozdziałowi zapowiadane w tytule tło porównawcze, następne trzy mają układ chronologiczny dostosowany do kształtowania się polskiego prawa o postępowaniu administracyjnym (lata 1918-1939, lata 1945-1960, kodeks postępowania administracyjnego z 1961 roku), a ostatnia część rozdziału dotyczy kodyfikacji postępowania administracyjnego w wybranych krajach Unii Europejskiej (zapewniając w końcowej części uwagi o charakterze prawnoporównawczym). Pierwsza część, zwłaszcza w jej wymiarze historycznym, zdaje się być nieco nadmiernie rozbudowana (Autor zaczyna swoje rozważania od starożytności), a i tak pomija kodyfikacje prawa karnego, zapoczątkowane w XVI w. słynną Caroliną. Warto jednak było rozbudować część dotyczącą charakteru kodeksu w polskim systemie prawa. Co da zasady zgadzając się z tezą, że aktualnie w polskim systemie prawnym kodeks nie posiada szczególnej pozycji w hierarchii źródeł prawa (s. 21; powoływany jest w przypisie tylko E. Smoktunowicz i jego *Wielka encyklopedia prawna* z 2000 r.), to jednak w Konstytucji została podkreślona specyficzna rola kodeksu przez wyłączenie trybu pilnego. Należałoby też zwrócić uwagę na działalność komisji kodyfikacyjnych (a jedna z nich zajmowała się prawem budowlanym). Bardzo często w odniesieniu do polskiej regulacji z 1928 r. mówi się o kodyfikacji prawa o postępowaniu administracyjnym. Można więc zapytać się o formalnym i materialnym rozumieniu słowa „kodeks”. W części dotyczącej aktualnego zakresu obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego zabrakło odniesienia do innych procedur uregulowanych w kodeksie, choć oczywistym jest, że zagadnienie to wykracza poza zakres pracy wyznaczony przez pojęcie „postępowanie administracyjne, rozumianego jako ogólne (jurysdykcyjne) postępowanie administracyjne. W ostatniej części Doktorant przybliżył regulacje postępowania administracyjnego w wybranych krajach Unii Europejskiej (Austria, Niemcy i Hiszpania). W takich przypadkach zawsze powstaje pytanie o kryterium wybrania akurat tych trzech państw spośród 28.

Bezpośrednią realizacją zadania systematyki form dekodyfikacji, jakie postawił sobie Doktorant we wstępie do pracy, są rozważania zawarte w drugim rozdziale (s. 93-176). Tutaj Autor wyjaśnia samo pojęcie dekodyfikacji i wskazuje na jej źródła. Autor przyjął najszerszą możliwą definicję dekodyfikacji, uznając, że wiąże się ona z procesem istnienia przepisów regulujących daną dziedzinę poza kodeksem (s. 97), co powtórzył w odniesieniu do dekodyfikacji prawa o postępowaniu administracyjnym: „punktem odniesienia dla dalszych rozważań będzie zjawisko dekodyfikacji dotyczące stosowania prawa w ramach przepisów regulujących ogólne (jurysdykcyjne) postępowanie administracyjne, gdy znajdują się one poza kodeksem postępowania administracyjnego. Klasyfikując formy dekodyfikacji, Autor odwołuje się do zaproponowanego przez M. Kamińskiego wyróżnienia: 1) postępowań administracyjnych szczególnych (odrębnych); 2) przepisów prawa materialnego zawierających szczególne przepisy procesowe, które wyłączają lub modyfikują zakres zastosowania przepisów kodeksu postępowania administracyjnego; 3) postępowań wyłączonych (por. s. 118). Bardzo ciekawe i cenne poznawczo są rozważania dotyczące kształtu i charakterystyki przepisów odsyłających do kodeksu postępowania administracyjnego (s. 118-130). W tym miejscu Autor przytacza 30 przepisów odsyłających pochodzących z różnych ustaw, a następnie porządkuje je według sześciu grup: 1) odesłania wprost bez zastosowania klauzuli odpowiedniego stosowania; 2) odesłania z zastosowaniem klauzuli odpowiedniego stosowania; 3) odesłania w ramach postępowań, które nie mają cech postępowania jurysdykcyjnego; 4) odesłania ze wskazaniem konkretnych przepisów i instytucji procesowych stanowiących ich wypełnienie, uzupełnienie lub zmianę (modyfikację) lub wyłączające ich stosowanie; 5) odesłania do kodeksu postępowania administracyjnego ze wskazaniem, że nie ma on zastosowania; 6) odesłania do kodeksu postępowania administracyjnego oraz innych szczególnych regulacji odrębnych od aktu odsyłającego. Autor w dalszej części rozdziału zajął się dekodyfikacją postępowania administracyjnego w formach bezpośrednich wyłączeń z zakresu obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego, wyspecjalizowanymi procedurami autonomicznymi, procedurami nieautonomicznymi oraz dekodyfikacją w drodze aktów zawierających przepisy (choć na s. 170 jest „przepisów”) nieobowiązujące powszechnie.

Trzeci rozdział dotyczy zasady względnej autonomii proceduralnej państw (ponownie w tekście pracy pojawił się błąd: „państwa”) członkowskich Unii Europejskiej jako formy dekodyfikacji postępowania administracyjnego (s. 177-212). W tej części Autor analizuje względność zasady autonomii proceduralnej państw członkowskich Unii Europejskiej, wskazując na dwie postaci dekodyfikacji postępowania administracyjnego w tym zakresie: przez swoiste modyfikacje podczas stosowania krajowych przepisów oraz przez stosowanie

nieskodyfikowanych przepisów wspólnotowych przez krajowe organy administracji publicznej. Pierwsza z tych postaci wiąże się z zasadą pierwszeństwa proceduralnego prawa Unii Europejskiej, rozumianą jako „nadrzędność unijnego standardu efektywności, który staje się wzorcem dla oceny rozwiązań krajowych, za pomocą których wykonuje się prawo UE i może doprowadzić do eliminacji rozwiązania prawa krajowego lub wprost do zastosowania nowego rozwiązania” (s. 189; cytata za Andrzejem Wroblem). W związku z tym Doktorant zgłasza słuszny postulat *de lege ferenda* modyfikacji art. 145b k.p.a. (s.197-198). W sposób oczywisty problemy poruszane w tym rozdziale są „oświetlone” przede wszystkim orzecznictwem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, a w mniejszym stopniu orzecznictwem sądów administracyjnych (kilkakrotne odesłania). Można było rozbudować te rozważania o analizę pytań prejudycjalnych skierowanych do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości przez Naczelny Sąd Administracyjny (choć te dotyczyły przepisów prawa materialnego, a zwłaszcza podatkowego).

Ostatnie dwa rozdziały dotyczą sądowej oceny zjawiska dekodyfikacji. Rozdział czwarty dotyczy wybranych postępowań i fragmentarycznych rozwiązań procesowych (s. 213-266), a rozdział piaty – odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania administracyjnego w wybranych procedurach nieautonomicznych (s. 267-279). Jak łatwo zauważyć nie są to zbyt obszerne części rozprawy (odpowiednio 54 strony i 13 stron). Zostawia to pewien niedosyt. Jak zwykle w wyborze, pozostaje problem jego kryterium. Tym niemniej dzięki tej części ukazany został praktyczny wymiar pracy. W rozdziale czwartym Autor przeanalizował postępowania: w sprawach indywidualnych studentów uczelni publicznych, w sprawach udzielania informacji publicznej, w sprawach płatności bezpośrednich w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, w sprawach indywidualnych radców prawnych oraz w sprawach budowlanych oraz zagospodarowania przestrzennego. Fundamentalny wniosek w tym zakresie jest następujący: wprowadzenie przez ustawodawcę regulacji pozakodeksowych wymaga każdorazowo analizy, w jakim stopniu regulują one odmienne sprawy uregulowane już w kodeksie postępowania administracyjnego (s. 261). Cenne są uwagi Autora dotyczące dekodyfikacji postępowania administracyjnego realizowanego w ramach władztwa zakładowego (s. 263-266). Uważam wprawdzie, że uczelnie wyższe należy postrzegać jako korporacje, ale wtedy możemy mówić o pewnym władztwie organizacyjnym w strukturach korporacyjnych, odpowiednim do władztwa zakładowego. Autor tutaj zauważa, że sądownictwo administracyjne za legalny proces dekodyfikacji uznaje proces znajdujący swoją podstawę w aktach nieobowiązujących powszechnie, jeżeli zostały wydane w granicach upoważnienia ustawowego, a zakres kontroli zgodności z prawem tego rodzaju dekodyfikacji obejmuje również ocenę wewnętrznych aktów

normatywnych w kontekście ich zgodności z prawem (s. 265). Ponadto wymaga zgodności nieskodyfikowanych wewnętrznych aktów ze standardami wynikającymi z regulacji kodeksowej (s. 265). Przy wyborze określonych postępowań zawsze pozostaje otwartym pytanie o reprezentatywność wyboru, na które jednak w pracy nie ma odpowiedzi. Ostatni rozdział jest zbudowany tylko z trzech części: uwagi ogólne, sposób odpowiedniego stosowania kodeksu postępowania administracyjnego, podsumowanie. Autor wskazuje tutaj na zachowanie odpowiedniej sekwencji czynności przy odpowiednim stosowaniu k.p.a.: najpierw jest to stosowanie regulacji kodeksowej wprost, a dopiero gdy jest to niemożliwe lub niecelowe, stosowanie jej z zachowaniem niezbędnych modyfikacji dostosowujących je do przepisów i sprawy uregulowanej w odrębnej ustawie. Dopiero gdy jest to całkowicie niemożliwe i bezcelowe przepisy skodyfikowane nie mają zastosowania (s. 279).

Rozprawa doktorska została uwieńczona bardzo dobrym zakończeniem (s. 280-290).

Przedstawiony układ pracy nie budzi zastrzeżeń. Pozytywnie należy ocenić także sposób prowadzenia rozważań w poszczególnych częściach pracy. Autor wprowadza często częściowe podsumowania, co umożliwia zachować tok prowadzonych rozważań. Zdarzają się co prawda drobne usterki edytorskie (niektóre wyrazy „samodzielnie” się podzieliły), interpunkcyjne, czy bibliograficzne (np. Łaszczycza staje się Czesławem w przypisie 150), ale nie przeszkadzają one w lekturze pracy i są łatwe do usunięcia przy korekcie.

III

Autor wykorzystał bardzo bogaty materiał. Wykaz orzeczeń obejmuje 317 pozycji, a są to orzeczenia Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego (które chyba należało umieścić przed orzeczeniami NSA). Wykaz literatury obejmuje 337 pozycji (w tym w 5 przypadkach przywoływane są prace w języku angielskim, francuskim, włoskim i hiszpańskim, z tym że trudno uznać za opracowanie naukowe Ley de Regimen Juridico de la Administracion del Estado z 26 lipca 1957 r. i to bez podania miejsca publikacji, które Autor podał nieco na wyrost). Do pracy nie dołączono natomiast wykazu cytowanych w pracy aktów normatywnych, unikając w ten sposób trudności z ich systematyką w związku z ich różnorodnością: od Konstytucji, przez akty normatywne Unii Europejskiej i inne akty normatywne powszechnie obowiązującego prawa w Polsce, do aktów normatywnych prawa wewnętrznego. Nie zmienia to faktu, że praca jest bardzo starannie udokumentowana, a zebrany materiał został bardzo dobrze wykorzystany. Szukając jakiejś uwagi krytycznej, można zauważyć, że czasami jednak Doktorant zbyt jest związany tokiem i sposobem

przedstawiania tez poszczególnych Autorów, jak to jest np. w pierwszej części w odniesieniu do pracy M. Safjana i L. Górnickiego czy A. Wróbla w zakresie prawa Unii Europejskiej, co nie podważa prawdziwości tez zawartych w tych opracowaniach i przywoływanych przez Autora.

IV

Dosyć lakonicznie zostały określone metody badawcze wykorzystanie w pracy: „przeprowadzone w niniejszej pracy badania będą opierać się przede wszystkim na metodzie dogmatycznoprawnej, a dodatkowo na metodach prawnoporównawczej i prawnohistorycznej, w tym na analizie europejskiego (wspólnotowego) i polskiego materiału normatywnego oraz powstałych na jego tle poglądów judykatury i doktryny prawa” (s. 10). Ten skrótowy opis jest oczywiście poprawny, choć chyba jednak niezupełny. Sam tytuł, ale także treść pracy, wskazują na wykorzystanie metody funkcjonalizmu prawniczego i metody analizy przypadku. Autor jednak prawidłowo wykorzystał metody badawcze nauk prawnych.

V

Oceniana rozprawa doktorska zachęca do rozważenia wielu problemów, które co prawda powstają na boku głównego nurtu rozważań Autora, to jednak zmuszają do osobistej refleksji.

Ważnym i fundamentalnym problemem jest miejsce kodeksu w polskim systemie prawa. Trzeba bowiem znaleźć odpowiedź, która znajdzie się między dwoma biegunami: ustawy o wyjątkowym charakterze o stałości porównywalnej do Konstytucji a ustawy o takim samym charakterze jak każda inna, podlegającej ciągłej ewolucji (co łatwo zaobserwować na przykładzie kodeksu postępowania cywilnego) i wielowymiarowym procesom dekodyfikacyjnym (jak to jest w przypadku kodeksu postępowania administracyjnego). W kontekście dekodyfikacji samego postępowania administracyjnego rodzi się też pytanie o jego dekompozycję, a więc pytanie czy mamy do czynienia z jednym wzorcem postępowania administracyjnego czy też z wieloma postępowaniami administracyjnymi o różnych też nazwach (zjawisko atomizacji postępowania administracyjnego).

Można też stawiać sobie pytania bardziej szczegółowe. Bez wątplenia budzi dzisiaj zainteresowanie wpływ prawa europejskiego na postępowanie administracyjne. Ciekawym problemem jest wpływ tzw. soft law na postępowanie administracyjne. Można też zapytać o znaczenie pytań prejudycjalnych dla ogólnego postępowania administracyjnego, co mieści się w szerszym pytaniu o znaczenie prawa sędziowskiego.

VI

Rozprawę doktorską **Przemysława Sztejny „Dekodyfikacja postępowania administracyjnego w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych”** należy ocenić bardzo wysoko. Rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, Autor wykazał się wiedzą dotyczącą opisywanego zagadnienia oraz znajomością szerokiej literatury i w ten sposób zostały spełnione wymagania, o których mowa w art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003 roku o tytule naukowym i stopniach naukowych oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595) dotyczące nadania stopnia doktora.

X S Fundacja