

Toruń, 25 stycznia 2017 r.

dr hab. Jacek Wantoch-Rekowski, prof. UMK
Katedra Prawa Budżetowego
i Finansów Samorządu Terytorialnego
Wydział Prawa i Administracji UMK
ul. Władysława Bojarskiego 3
87-100 Toruń

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgr. Kamila Piotra Kowalewskiego pt. *Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników* (Białystok, 2016 r., ss. 382), napisanej pod kierunkiem Prof. dr hab. Joanny M. Salachny (promotor pomocniczy – dr Paweł J. Lewkowicz)

1. Wybór tematu dokonany przez Pana mgr. Kamila Piotra Kowalewskiego uznać należy za trafny, a tytuł rozprawy za prawidłowo sformułowany. Trzeba podkreślić, że praca ma charakter interdyscyplinarny - poza analizami z zakresu prawa finansowego, Autor obszerne fragmenty pracy poświęcił zagadnieniom z zakresu prawa cywilnego, prawa pracy, prawa administracyjnego i prawa karnego.

2. Doktorant zadeklarował we wstępie, że celem pracy jest ustalenie, czy ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie

prawa jest jedyną regulacją umożliwiającą pociągnięcie do majątkowej odpowiedzialności urzędnika, czy stanowi ona element systemu takiej odpowiedzialności, a także dokonanie oceny tego systemu, głównie w kontekście jego wpływu na wydatki Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego związane z wadliwym wykonywaniem władzy publicznej. W celu realizacji tak określonego celu Autor sformułował hipotezę badawczą: „ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa stanowi element systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników, zaproponowane w niej rozwiązania nie są jednak skonstruowane korzystnie dla interesów Skarbu Państwa i j.s.t., ponieważ nie wywierają realnego wpływu na poprawę jakości stosowania przez urzędników prawa, a tym samym nie prowadzą do ograniczenia wydatków podmiotów publicznych związanych z wadliwym wykonywaniem władzy publicznej”. Autor przedstawił także pięć tez szczegółowych, mających być pomocnymi przy weryfikacji tezy głównej. We „Wstępie” wskazane zostały także problemy badawcze, wokół których koncentruje się recenzowana rozprawa. Problemy badawcze zostały przez Autora ujęte w pytania ogólne. Doktorant przyjął, że udzielenie zadowalającej odpowiedzi na tak formułowane pytania ogólne będzie możliwe po przeanalizowaniu pytań szczegółowych, których wymienił siedem. W zakresie przyjętego we „Wstępie” przez Autora celu pracy, hipotezy głównej, hipotez szczegółowych, problemu badawczego i pytań szczegółowych – należy stwierdzić ich prawidłowość, nie mam w tym zakresie zastrzeżeń.

3. Za prawidłowy uznaję wybór metod badawczych. Autor bazuje na metodzie dogmatycznoprawnej, wykorzystując pomocniczo metodę socjologiczną, prawnoporównawczą i historycznoprawną. Pan mgr Kamil Piotr Kowalewski w recenzowanej rozprawie doktorskiej wykorzystał także w szerokim zakresie

literaturę (w liczbie ponad 150 pozycji), orzecznictwo sądowe (orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz wyroki sądów apelacyjnych).

4. Recenzowana rozprawa doktorska składa się z wykazu skrótów, wstępu, pięciu rozdziałów merytorycznych, wniosków końcowych, bibliografii i wykazów (aktów prawnych i orzecznictwa). Strukturę recenzowanej rozprawy uznać należy za prawidłową. Jako interesujący i wartościowy ocenić należy pomysł kończenia każdego rozdziału podsumowaniem.

5. W rozdziale I Autor podjął udaną próbę przedstawienia koncepcji odpowiedzialności majątkowej urzędników. Trafnie wskazał, że „odpowiedzialność jest pojęciem dalece niejednoznacznym. Jest ono przedmiotem rozważań wielu dziedzin nauki – nie tylko prawa ale też filozofii, psychologii, czy etyki, które często rozpatrują je w różnym ujęciu” (s. 15). Bardzo obszernie odniósł się także do rozumienia pojęcia „odpowiedzialność prawna”. Analizując koncepcję odpowiedzialności majątkowej urzędników Doktorant słusznie wskazał m.in., że „Złożony charakter problematyki odpowiedzialności administracji wynika przede wszystkim z tego, że odpowiedzialność związana z działaniem administracji, w istocie może obejmować kilka zupełnie odmiennych i niezależnych rodzajów tej odpowiedzialności. Niewątpliwie jednak dwa główne systemy, które możemy wyodrębnić to przede wszystkim odpowiedzialność samej administracji – np. Skarbu Państwa, czy jednostek samorządu terytorialnego oraz odpowiedzialność urzędników – funkcjonariuszy publicznych za ich działania jako organy (pracownicy urzędów) administracji publicznej” (s. 23). Zgodzić trzeba się także z Autorem, wg którego: „Przede wszystkim trzeba stwierdzić, że odpowiedzialność majątkowa urzędników nie może być rozpatrywana całkowicie w oderwaniu od odpowiedzialności jaką za wadliwe działanie administracji ponosi Skarb Państwa.

System odpowiedzialności majątkowej urzędników w polskim porządku prawnym opiera się bowiem na bezpośredniej odpowiedzialności Skarbu Państwa (ewentualnie j.s.t.) za wadliwe działanie administracji, w wyniku którego inny podmiot doznał szkody” (s. 24). W rozdziale I Autor na dobrym poziomie przeanalizował także charakterystykę odpowiedzialności majątkowej na tle innych systemów odpowiedzialności urzędniczej oraz przedstawił konstrukcję odpowiedzialności majątkowej urzędników za ich działania i zaniechania przy wykonywaniu zadań administracji publicznej. W podsumowaniu Doktorant podkreślił, że odpowiedzialność, która stanowi kluczowe pojęcie w rozprawie doktorskiej, w języku potocznym rozumiana jest inaczej niż na gruncie nauk prawnych. Trafnie wskazał, że majątkowa odpowiedzialność urzędników, chociaż można jej przypisywać kilka funkcji, ma przede wszystkim zagwarantować przestrzeganie prawa przez urzędników przy realizacji powierzonych im obowiązków.

6. W drugim rozdziale Doktorant zajął się analizą ewolucji odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez urzędników. Przedstawił w nim problem odpowiedzialności państwa przed wejściem w życie kodeksu cywilnego z 1964r., odpowiedzialność państwa za urzędników w początkowym okresie Polski Ludowej, regulacje dotyczące odpowiedzialności państwa do 1997r. oraz odpowiedzialność państwa po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997r. Rozdział ten, potrzebny niewątpliwie, jest jednak momentami zbyt szczegółowy, co w konsekwencji spowodowało, że jest bardzo obszerny.

Analizując art. 417 § 2 Kodeksu cywilnego (s. 69 i nast.) Doktorant powołuje się na „Sąd”, „SN”, jednak bliżej nie precyzuje o jakie orzeczenie Sądu Najwyższego chodzi. Oczywiście z kontekstu można się tego domyślić, ale byłoby wskazane, aby dla ułatwienia odbioru tekstu dokładnie wskazywać analizowane orzeczenie.

Niezwykle cenny w tym rozdziale jest fragment pt. Analiza obecnych rozwiązań w zakresie reprezentacji Skarbu Państwa w procesie odszkodowawczym. Doktorant dokonał analizy danych empirycznych, wskazując konkretne podmioty, konkretne dane. Ilości spraw o odszkodowania załatwianych w I instancji przez sądy rejonowe i okręgowe, oraz w II instancji przez sądy okręgowe i apelacyjne przedstawił na czytelnych wykresach. Autor doszedł do wniosku, że pomimo szerokiego zakresu odpowiedzialności odszkodowawczej państwa po wejściu w życie Konstytucji RP z 1997r. i nowelizacji k.c. z 2004 r. można zakładać, że straty finansowe państwa związane z wadliwym wykonywaniem władzy publicznej nie są szczególnie duże.

7. Trzeci rozdział rozprawy doktorskiej został poświęcony przepisom dotyczącym odpowiedzialności majątkowej urzędników obowiązującym przed wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Jak wskazał Doktorant na wstępie tego rozdziału – „Niniejszy rozdział w założeniu ma obejmować analizę regulacji prawnych mogących stanowić podstawę odpowiedzialności majątkowej urzędników, istniejących w polskim porządku prawnym przed wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa” (s. 118). Za istotny dla całej pracy uznaję punkt 2 pt. Urzędnik, funkcjonariusz publiczny, osoba pełniąca funkcje publiczne – operacjonalizacja pojęć. Sądzę jednak, że lepszym rozwiązaniem, niż przyjęto w pracy, byłoby umieszczenie tego fragmentu w rozdziale pierwszym. Z kolei w punkcie 3 Doktorant analizuje zagadnienie kwalifikacji urzędników w kontekście ich odpowiedzialności według pragmatyk urzędniczych. Z uwagi na obszerne rozważania natury historycznej poczynione w drugim rozdziale sądzą, że fragment pt. Rys historyczny (s. 132) można było pominąć lub skrócić. Za bardzo cenną część pracy uznaję pkt 4 pt. Podstawy prawne

odpowiedzialności majątkowej urzędników. Doktorant postawił sobie w nim za cel „ostatecznie rozważyć czy przed wprowadzeniem do polskiego porządku prawnego ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych istniały rozwiązania pozwalające na pociągnięcie do majątkowej odpowiedzialności urzędników. W ramach tych rozważań podejmę próbę ustalenia jakie przepisy mogły stanowić podstawę tej odpowiedzialności, jakie wynikały z nich przesłanki majątkowej odpowiedzialności urzędnika i ostatecznie jakie były relacje pomiędzy tymi unormowaniami” (s. 149).

Autor rozpoczął analizy od płaszczyzny prawnokarnej („Odpowiedzialność majątkowa urzędnika w kodeksie karnym”). Nie są one obszerne, gdyż wg Autora odpowiedzialność prawnokarna „nie jest jednak bezpośrednio związana z wydaniem wadliwego, bądź nie wydaniem rozstrzygnięcia w postępowaniu administracyjnym lub podatkowym” (s. 151).

Szczegółowe analizy zostały poczynione na płaszczyźnie cywilnoprawnej („Możliwość ponoszenia odpowiedzialności przez urzędników na podstawie przepisów kodeksu cywilnego”). Brak jakichkolwiek zastrzeżeń do tego fragmentu. Podobnie jak do kolejnego – „Odpowiedzialność urzędników na podstawie przepisów kodeksu pracy”. Ta część rozprawy jest stosunkowo obszerna, gdyż Autor szczegółowo analizuje kluczowe zagadnienia, np. dotyczące pojęcia winy.

Na dobrym poziomie merytorycznym został napisany także fragment pracy pt. Roszczenie odszkodowawcze pracodawcy przeciwko urzędnikowi. Autor analizuje koncepcję roszczenia odszkodowawczego, problem wysokości odszkodowania i jego funkcje oraz przesłanki ograniczenia odpowiedzialności majątkowej w kodeksie pracy.

Bardzo interesujący i wartościowy jest pkt 5 trzeciego rozdziału, w którym Autor omawia ponoszenie przez państwo i urzędników odpowiedzialności majątkowej na płaszczyźnie praktycznej. Ten fragment pracy opiera się na badaniach empirycznych przeprowadzonych przez Doktoranta. Szczegółowo wskazał, do jakich podmiotów zwracał się o udzielenie informacji. Zebrane dane zostały przeanalizowane i omówione. Bardzo ciekawe są dane dotyczące konkretnych kwot odszkodowań.

W podsumowaniu rozdziału Autor trafnie stwierdził, że „na długo przed wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa istniały regulacje pozwalające na pociągnięcie do odpowiedzialności majątkowej urzędnika, który poprzez wydanie wadliwej decyzji wyrządził szkodę jej adresatowi” (s. 197).

8. Rozdział czwarty Doktorant poświęcił bardzo ważnej kwestii, jaką jest ocena i znaczenie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Już na początku tej części pracy Autor wskazał, z czym należy się zgodzić, że błędne było założenie przedstawione w projekcie do tej ustawy, że brak było w Polsce instrumentów pozwalających na pociągnięcie do odpowiedzialności majątkowej pracownika publicznego. Doktorant w rozdziale trzecim wykazywał, że już wcześniej w ustawodawstwie polskim istniały regulacje, które pozwalały na pociągnięcie do majątkowej odpowiedzialności osoby zatrudnionej w sektorze publicznym, których obowiązki polegały na faktycznym wykonywaniu władzy publicznej.

W rozdziale czwartym Doktorant szczegółowo przeanalizował podmiotowy zakres ustawy, jej zakres przedmiotowy oraz relacje odpowiedzialności przewidzianej w ustawie z innymi systemami odpowiedzialności. Na dobrym poziomie merytorycznym Autor omówił przesłanki odpowiedzialności wskazane w

ustawie o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Przedstawił także pojęcie „rażącego naruszenia prawa” oraz kwestię naruszenia spowodowanego zawinionym działaniem lub zaniechaniem urzędnika.

Jak słusznie zauważył Doktorant, art. 5 pkt 3 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa wskazuje na jedną z przesłanek odpowiedzialności majątkowej urzędnika – działanie lub zaniechanie urzędnika musi mieć charakter rażącego naruszenia prawa. „Przy czym ocena czy naruszenie prawa, którego dopuścił się urzędnik ma charakter kwalifikowany ma nastąpić w jednym z trybów przewidzianych w art. 6 tej ustawy. W przepisie tym zostały enumeratywnie wyliczone rodzaje orzeczeń stwierdzających, iż decyzja lub postanowienie wydane zostały z rażącym naruszeniem prawa, albo że zaniechanie ich wydania rażąco naruszyły prawo” (s. 242). Autor skupił się m.in. na analizie administracyjnych trybów stwierdzania rażącego naruszenia prawa, sądownoadministracyjnych trybów stwierdzania rażącego naruszenia prawa i trybów stwierdzania rażącego naruszenia prawa przez sądy powszechne. Wywody Doktoranta w tym zakresie są logiczne.

Część rozdziału czwartego Autor poświęcił zagadnieniom proceduralnym związanym z ustaleniem odpowiedzialności urzędnika. M.in. przeanalizował pozycję prokuratora w postępowaniu wyjaśniającym. Doktorant wyraził pogląd, który uważam za zasadny, że powierzenie prowadzenia postępowania wyjaśniającego prokuraturze na szczeblu okręgowym budzi duże wątpliwości. Na bardzo dobrym poziomie merytorycznym zostały także przedstawione zagadnienia dotyczące postępowania sądowego. W ramach tej części pracy Autor przedstawił m.in. tryb postępowania sądowego (zasadnie krytykując dobór sformułowań użytych w art. 8 ust. 1 ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych

za rażące naruszenie prawa) i przekształcenia podmiotowe w ramach postępowania sądowego. Obszernie i szczegółowo przeanalizował granice odpowiedzialności urzędnika, co nie były proste i oczywiste, gdyż są one zakreślone nie tylko przez ustawę o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa.

Również w rozdziale czwartym Doktorant przedstawił wyniki badań empirycznych. Punkt pt. Praktyczne zmiany spowodowane wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa i skutki tych zmian jest bardzo interesujący i wartościowy. Najważniejszym niewątpliwie wnioskiem jest zauważony (i wykazany) przez Autora brak wyraźnego związku pomiędzy wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, a ilością decyzji uchylanych przez samorządowe kolegia odwoławcze. „Przy stałym, niewielkim wzroście spraw rozstrzyganych w II instancji liczba orzeczeń kasatoryjnych na przestrzeni lat 2008-2014 utrzymuje się na zbliżonym poziomie” (s. 302). Podobne wnioski Autor wyciągnął w zakresie funkcjonowania izb skarbowych.

Autor pokusił się o sformułowanie bardzo śmiałej tezy: „Z wejściem w życie ustawy łączyć można natomiast nasilenie się negatywnego zjawiska jakim jest opieszale działanie administracji i nieterminowego załatwiania spraw” (s. 304). Swoje stanowisko Autor oparł o przeprowadzone badania, więc nie jest to twierdzenie gołosłowne.

Zgodzić także należy się ze stwierdzeniem zawartym w podsumowaniu rozdziału, że ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa nie może być uznana za przykład dobrej legislacji. Doktorant wskazał ponadto, że „Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych nie stanowi więc rozwiązania całkowicie

nowatorskiego. Jej najistotniejsze zagadnienia w dużej mierze bazują na rozwiązaniach funkcjonujących na gruncie prawa pracy, istniejących w polskim porządku prawnym z niewielkimi zmianami od 1975r.” Autor przekonująco swoje stanowisko uzasadnił w przeprowadzonych analizach w rozdziale czwartym.

9. Ostatni rozdział zawiera elementy analizy prawnoporównawczej systemu odpowiedzialności władzy publicznej i odpowiedzialności jej wykonawców w wybranych państwach europejskich. Doktorant przekonująco uzasadnił konieczność obecności rozdziału o takim charakterze w swojej rozprawie, a ponadto wskazał, porządki prawne których krajów wybrał do analizy i dlaczego. Zagadnienie odpowiedzialności państwa i urzędnika za szkody spowodowane przy wykonywaniu władzy publicznej Autor przedstawił na przykładzie Niemiec, Francji i Wielkiej Brytanii. Efektem rozdziału piątego jest przedstawienie przez Doktoranta wyników analizy prawnoporównawczej (s. 345-352) oraz posumowanie (s. 353-355).

Rozdział piąty jest niewątpliwie wartościowy i potrzebny. Można mieć tylko wątpliwości, czy nie zostały rozbudowane zbyt mocno wątki o charakterze historycznym. Ponadto można odnieść wrażenie, że praca byłaby bogatsza, gdyby Doktorant oparł swoje wywody o literaturę obcojęzyczną (przynajmniej kilka pozycji), a dotyczącą analizowanej materii w wybranych przez siebie krajach europejskich.

10. Pracę wieńczą „Wnioski końcowe”. Autor odniósł się do określonych we wstępie do pracy jej celu, postawionej hipotezy badawczej i tez szczegółowych. Należy podkreślić, że Doktorant w rozprawie nie tylko analizował, przedstawiał, oceniał, ale też wyciągał wnioski. W części pracy pt. Propozycje rozwiązań alternatywnych przedstawił nawet gotowe projekty konkretnych rozwiązań legislacyjnych.

11. Praca została napisana starannie pod względem formalno-językowym. Owszem, występują literówki czy kolokwializmy („dotknąłem kolejnej kwestii”, s. 16), jednak mają one charakter incydentalny. W żaden sposób nie obniżają ogólnej oceny pracy.

12. Nie mam najmniejszych wątpliwości, że przedstawiona mi do recenzji rozprawa doktorska stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Pana mgra Kamila Piotra Kowalewskiego w zakresie prawa finansowego (ale również prawa administracyjnego, prawa cywilnego i prawa pracy). Recenzowana praca została napisana na bardzo dobrym poziomie merytorycznym. Pan mgr Kamil Piotr Kowalewski tym samym wykazał, że posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych. Wg mnie rozprawa doktorska Pana mgr. Kamila Piotra Kowalewskiego spełnia wszelkie wymagania stawiane tego typu rozprawom, które wynikają z art. 13 ust. 1 ustawy z dnia 14 marca 2003r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jednolity: Dz.U. z 2016 r. poz. 882 ze zm.). W związku z tym wnoszę o jej przyjęcie i dopuszczenie do publicznej obrony, tj. do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.