

Warszawa, dnia 30 stycznia 2017 r.

Dr hab. Robert Suwaj, prof. PW
Wydział Administracji i Nauk Społecznych
Politechnika Warszawska

RECENZJA

rozprawy doktorskiej Pana mgr Kamila Piotra Kowalewskiego, pt. Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników

W wykonaniu uchwały Rady Wydziału Prawa Uniwersytetu w Białymstoku z dnia 25 listopada 2016 r., powołującej mnie na recenzenta w przewodzie doktorskim Pana mgr. Kamila Piotra Kowalewskiego, mam zaszczyt przedstawić recenzję rozprawy pt. Ocena obowiązującego systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników, przygotowanej pod opieką promotora Pani prof. zw. dr hab. Joanny M. Salachny, na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku.

Po zapoznaniu się z rozprawą stwierdzam, że:

- 1) rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie przez doktoranta zagadnienia naukowego,
- 2) autor wykazał w rozprawie ogólną wiedzę teoretyczną w obszarze nauk społecznych, dziedzinie nauk prawnych, w dyscyplinie prawo,
- 3) przedstawioną rozprawą kandydat do stopnia naukowego potwierdził posiadanie umiejętności do samodzielnego prowadzenia pracy naukowo-badawczej.

Powyższe oznacza, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach naukowym i tytule naukowym w zakresie sztuki (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 882, 1311).

Mając na uwadze powyższe, opowiadam się za dopuszczeniem Pana mgr. Kamila Piotra Kowalewskiego do kolejnych etapów przewodu doktorskiego. W uzasadnieniu powyższego wniosku poniżej przedstawiam swoje argumenty i uwagi.

I. Ocena trafności sformułowania tematu i przedmiotu rozprawy

Podkreślenia wymaga na wstępie, że temat rozprawy sformułowany jest w sposób jednoznaczny i klarowny. W pełni odpowiada on również treści rozprawy. Konstrukcję tematu należy ocenić jako prawidłową pod względem kryteriów logiki oraz poprawności użytej terminologii formalnoprawnej. Przedmiot badań dotyczy systemowej oceny odpowiedzialności majątkowej urzędników i obejmuje analizą całokształt tej problematyki. Podjęta przez Autora tematyka ma duże znaczenie nie tylko teoretyczne, ale i praktyczne, w szczególności w świetle coraz szerzej wprowadzanych do porządku prawnego możliwości stosowania niewładczych form działania administracji (jak np. rozszerzenie możliwości stosowania umowy w zarządzaniu pasem drogowym w miejsce decyzji administracyjnej). Nowatorskie podejście Autora przejawia się w kompleksowym podejściu do tematyki zarówno w aspekcie podmiotowym, jak i przedmiotowym, a także w próbie przeprowadzenia badań skuteczności obowiązujących rozwiązań normatywnych. Warto podkreślić, że obecnie liczba takich opracowań naukowych nie jest wystarczająca. Jak wskazuje sam Autor, w polskiej nauce nie przeprowadzono jeszcze dokładnych badań obejmujących ocenę systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników. Reasumując powyższe uwagi, należy ocenić wysoko zarówno wybór przedmiotu recenzowanej rozprawy, jak i sformułowanie jej tematu.

II. Ocena sformułowania celów naukowych, przyjętych hipotez i tez badawczych oraz postawionych problemów badawczych rozprawy

Na uwagę zasługuje klarowna prezentacja wyodrębnionych przez Autora trzech podstawowych problemów badawczych, w ramach których wyróżnia on również siedem – wiążących się z nimi bezpośrednio – problemów szczegółowych. Niezależnie od powyższego Autor wskazuje również cel swojej dysertacji, stawiając hipotezę, zgodnie z którą ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa stanowi element systemu odpowiedzialności majątkowej urzędników, a przyjęte w niej rozwiązania nie są skonstruowane korzystnie dla ochrony interesu publicznego i nie prowadzą do ograniczenia wydatków podmiotów publicznych związanych z wadliwym wykonywaniem władzy publicznej. Hipotezę postawioną przez

Autora we wstępie rozprawy należy ocenić jako przemyślaną i dojrzałą, sformułowaną w sposób prawidłowy. Do weryfikacji postawionej hipotezy głównej Autor stawia pięć tez szczegółowych, które następnie weryfikuje w poszczególnych częściach rozprawy. W mojej ocenie, przytoczone powyżej problemy badawcze, jasno wskazany cel pracy oraz hipoteza wraz z tezami szczegółowymi, wynikające z recenzowanej rozprawy należy uznać za głęboko przemyślane, dobrze usystematyzowane i – co do zasady – trafnie sformułowane. Po analizie wniosków umieszczonych w zakończeniu pracy stwierdzam, że cel dysertacji został osiągnięty, a hipoteza postawiona we wstępie rozprawy udowodniona.

III. Ocena przyjętych konwencji terminologicznych

Pan mgr Kamil Piotr Kowalewski w sposób poprawny posługuje się terminologią adekwatną do przedmiotowego zagadnienia oraz gałęzi prawa, w ramach której powstała dysertacja. Drobną wątpliwość dotyczy jedynie nadmiernego i nieadekwatnego używania przez Autora pojęcia „nauki prawnicze”.

IV. Ocena przyjętych metod badawczych

Autor w sposób poprawny dokonał doboru metod badawczych, prezentując je we wstępie rozprawy. Do rozważań nad m.in. istotą odpowiedzialności majątkowej urzędników oraz jej zakresem podmiotowym i przedmiotowym Autor wykorzystał metodę dogmatyczno-prawną. Niezbędną – z perspektywy ocenianego obszaru odpowiedzialności – okazała się również zastosowana metoda badań socjologicznych, choć nie do końca przekonują mnie kryteria doboru badanych organów administracyjnych i metody prowadzonych badań ankietowych. Po pierwsze, nie został on przez Autora w żaden sposób uzasadniony. Po drugie zaś nie odpowiada skomplikowanej strukturze organów administracji publicznej i nie reprezentuje (poza organami skarbowymi) podmiotów szczególnie narażonych na powstawanie odpowiedzialności odszkodowawczej.

Mając świadomość ogromnej trudności uzyskania rzetelnych odpowiedzi, mam ograniczone zaufanie do rozsyłania ankiet przy pomocy poczty elektronicznej, bez wykorzystania metody pogłębionego wywiadu w wybranych przypadkach. Natomiast

metoda historyczna została wykorzystana do analizy dotychczasowych regulacji odpowiedzialności majątkowej urzędników w prawie polskim. W rozważaniach przydatna okazała się także metoda prawnoporównawcza, za pomocą której Autor próbował dokonać analizy rozwiązań prawnych, dotyczących drogi i metody dochodzenia odpowiedzialności majątkowej urzędników w wybranych krajach europejskich.

V. Ocena konstrukcji i układu rozprawy

Problematyka podjęta w recenzowanej rozprawie jest niewątpliwie doniosła teoretycznie, a jednocześnie przydatna praktycznie. Recenzowana praca składa się z 366 stron tekstu. Zasadniczą jej część tworzy wstęp, pięć rozdziałów i wnioski końcowe. Każdy z rozdziałów rozpoczyna się uwagami ogólnymi i podsumowany jest wnioskami Autora, co sprawia, że – co do zasady – układ pracy jest przejrzysty, uporządkowany i logiczny. Dysertacja zawiera także wykaz skrótów oraz bogatą bibliografię. We wstępie, będącym wprowadzeniem do tematyki poruszonej w dalszych częściach pracy, Autor przedstawia problemy badawcze, cel pracy oraz jej hipotezę wraz z tezami szczegółowymi.

W rozdziale pierwszym poświęconym zagadnieniom wprowadzającym zbadana została koncepcja odpowiedzialności majątkowej urzędników. Rozważania w nim zawarte dotyczą przede wszystkim uporządkowania nomenklatury pojęciowej w sferze odpowiedzialności, poczynając od istoty samej odpowiedzialności, poprzez odpowiedzialność prawną, aż po odpowiedzialność majątkową i jej funkcje.

Rozdział drugi obejmuje szczegółową analizę ewolucji odpowiedzialności państwa za szkody spowodowane przez urzędników. Autor zasadnie wyodrębnia trzy podstawowe etapy rozwoju regulacji normatywnych, wskazując na zasady odpowiedzialności państwa przed wejściem w życie kodeksu cywilnego z 1964 r., okres do dnia wejścia w życie Konstytucji RP z 1997 r. oraz po jej wejściu w życie, wskazując tu również na moment nowelizacji odpowiedzialności odszkodowawczej państwa wywołanej nowelizacją kodeksu cywilnego w 2004 r. W podsumowaniu tego rozdziału Autor słusznie wskazuje, że aktualnie ponoszenie odpowiedzialności odszkodowawczej

przez państwo ma charakter kompensacyjny, którego celem jest zagwarantowanie wyrównania szkody poniesionej przez obywatela (s. 117).

W rozdziale trzecim Autor prezentuje wyniki dokonanej analizy regulacji prawnych w sferze odpowiedzialności majątkowej urzędników przed wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Po wstępnym uporządkowaniu pojęć w tym zakresie, Autor poddaje analizie odpowiedzialność urzędniczą w świetle pragmatyk urzędniczych, tj. w ustawie z dnia 16 września 1982 r. o pracownikach urzędów państwowych, ustawie z dnia 21 listopada 2008 r. o służbie cywilnej, pomijając – zawierającą śladowe regulacje w tym zakresie – ustawę z dnia 21 listopada 2008 r. o pracownikach samorządowych oraz projekt obowiązującej już dzisiaj ustawy z dnia 16 listopada 2016 r. o Krajowej Administracji Skarbowej. Następnie Autor zasadnie przechodzi do analizy odpowiedzialności majątkowej urzędników, dokonując szerokiego spojrzenia: od odpowiedzialności majątkowej przewidzianej w kodeksie karnym, poprzez rozważania dotyczące możliwości ponoszenia odpowiedzialności urzędnika na podstawie przepisów kodeksu cywilnego oraz odpowiedzialność uregulowaną w kodeksie pracy. Niezwykle ciekawy jawił się pkt 5 tego rozdziału, zatytułowany „Ponoszenie przez państwo i urzędników odpowiedzialności majątkowej w praktyce”, jednakże w treści Autor zajął się wyłącznie problemem odpowiedzialności odszkodowawczej wybranych organów administracji publicznej, pomijając całkowicie problem odpowiedzialności urzędników. Istotne są konkluzje zawarte w podsumowaniu. Autor zasadnie wykazuje, że już przed wejściem w życie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa istniały regulacje prawne, umożliwiające pociągnięcie do odpowiedzialności majątkowej urzędnika, który poprzez wydanie wadliwej decyzji wyrządził szkodę jej adresatowi. Słusznie Autor zauważa zasadność wykorzystywania regulacji regresowych, zawartych w kodeksie pracy w stosunku do pracownika będącego urzędnikiem.

Można odnieść wrażenie, że rozważania zawarte w trzech pierwszych rozdziałach prowadzone są zbyt szeroko. Materia tam opisana, mogłaby się z powodzeniem zmieścić – po dokonaniu racjonalnej selekcji przydatności treści – w jednym rozdziale bez szkody dla całej pracy.

Przedmiotem rozdziału czwartego jest treść kluczowa pracy, obejmująca analizę rozwiązań przyjętych na gruncie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażąco naruszenie prawa. Autor dokonał analizy zarówno zakresu podmiotowego, jak i przedmiotowego ustawy. Następnie zbadał zasadność wprowadzenia ustawowego katalogu przesłanek odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażąco naruszenie prawa, a następnie przeanalizował przebieg postępowania wyjaśniającego i sądowego. Końcowo Autor dokonał analizy granic odpowiedzialności oraz wygenerował nowe obowiązki i prawne konsekwencje wejścia w życie ustawy. Badanie to pozwoliło Autorowi na stwierdzenie, że wprowadzanie nowych regulacji nie wpłynęło znacząco na zmianę liczby rozstrzygnięć eliminowanych z obrotu prawnego.

Ostatnia część pracy zawiera wyniki badań przeprowadzonych przez Autora w ramach modelu komparatystycznego w zakresie odpowiedzialności władzy publicznej oraz jej wykonawców w wybranych państwach europejskich. W opinii Autora należało poddać badaniom kraje najlepiej rozwinięte o ugruntowanym jednocześnie systemie demokratycznym, w wyniku czego do porównania zakwalifikował: Niemcy, Francję i Wielką Brytanię. Pan mgr Kamil Piotr Kowalewski w wyniku przeprowadzonej analizy zauważył, że w badanych porządkach prawnych regulacje prawne większy nacisk kładą na kryteria dostępu do zawodu urzędnika niż na kwestie odpowiedzialności. Przydatność tej części pracy oceniłbym na poziomie zadowolającym z dwóch powodów. Po pierwsze została przeprowadzona bez stworzenia modelu porównawczego i bez dokonania w tym zakresie – poprawnego doboru porządków prawnych tych państw, które będą pasować do modelu. Po drugie zaś, umieszczenie zgromadzonych wyników badań miałyby o wiele większą wartość, gdyby – zamiast umieszczania ich w jednym rozdziale – zostały one wykorzystane w części dotyczącej opisu krajowych regulacji jako punkt odniesienia. Taka porównawcza ocena zasługiwałaby na ocenę wyróżniającą.

Wnioski końcowe zawierają ciekawe konkluzje wynikające z rozprawy doktorskiej i potwierdzające jej hipotezę sformułowaną we wstępie. Autor w podstawowym zakresie zrealizował główny cel badawczy. Podsumowując, pan mgr Kowalewski stwierdził, że wprowadzenie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażąco naruszenie prawa nie przyniosło oczekiwanych rezultatów. Dlatego też rozważenia wymagają propozycje rozwiązań opcjonalnych, zaproponowanych przez

Autora. W pierwszej kolejności proponuje on wprowadzenie rozszerzającego kręgu osób odpowiedzialnych w związku z proponowanym zastosowaniem wyłącznie przesłanki oceny bezprawności zachowania sprawcy, bez konieczności dokonywania oceny skali jego bezprawności (jak to jest aktualnie). Zdaniem Autora warto również spojrzeć na problem od strony przyczyn odpowiedzialności i zwrócić większą uwagę na eliminowanie okoliczności powodujących odpowiedzialność odszkodowawczą państwa.

VI. Uwagi dotyczące merytorycznej treści rozprawy

Oceniając treść przedstawionej do recenzji dysertacji, należy rozpocząć od wskazania, że jej Autor podjął zagadnienie nie tylko znaczące z punktu widzenia rozwoju nauki prawa, ale również – a może nawet przede wszystkim – szczególnie istotne z uwagi na praktyczne aspekty działalności urzędniczej oraz prawnych konsekwencji działań ewidentnie wadliwych, wywołujących odpowiedzialność odszkodowawczą podmiotów publicznych. Warto podkreślić, że w polskiej nauce nie przeprowadzono dotychczas dokładnych badań wskazujących, czy obowiązujące regulacje w zakresie odpowiedzialności majątkowej urzędników realizują cele zakładane przez ustawodawcę, przyczyniając się do zmniejszenia liczby wadliwych rozstrzygnięć administracyjnych i obniżenia kosztów odpowiedzialności odszkodowawczej państwa. Autor podjął się badań w powyższym zakresie, co nadaje recenzowanej rozprawie nowatorski charakter. Na podstawie tych badań Autor wyciągnął wnioski *de lege ferenda* wskazujące, jak powinna wyglądać prawidłowa – według Autora – regulacja prawna dotycząca rozszerzenie sposobu dochodzenia odpowiedzialności majątkowej urzędników. Zgadzam się z Autorem, że proponowane przez niego rozwiązania powinny doprowadzić do przeniesienia oceny podstaw odpowiedzialności urzędnika do postępowania karnego. Autor ma rację, twierdząc też, że właściwym podmiotem inicjującym postępowanie powinna być Prokuratura Generalna Rzeczypospolitej Polskiej jako podmiot najlepiej przygotowany do ochrony interesów Skarbu Państwa. Podzielam również sugestię Autora o konieczności przeprowadzenia rzetelnych badań nad przyczynami wadliwych działań administracji. Eliminowanie przyczyn, a nie skutków powinno bowiem cechować racjonalnego ustawodawcę. Należy wysoko ocenić wartość merytoryczną oraz dojrzałość tych wniosków tym bardziej, że wynikają one z porównania założeń ustawodawcy w zakresie

celu, jaki ma zostać osiągnięty przy pomocy uchwalonej w roku 2011 ustawy, z efektami wykorzystania obowiązujących regulacji w praktyce.

Analizując treść rozprawy, można jednak zauważyć, że w wielu jej częściach Autor wprowadza swoje oceny bardziej z własnego przekonania i akceptacji poglądów innych autorów niż z wyników przeprowadzonych badań – jak pierwotnie zakładał. W pracy próżno doszukać się można informacji o przykładach orzeczonej odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za poszczególne przypadki rażącego naruszenie prawa. W tym zakresie niewątpliwie badania należałoby uzupełnić.

Osobiście zabrakło mi pogłębionych rozważań Autora w zakresie pociągnięcia do odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych w związku z beczynnością i przewlekłym prowadzeniem postępowania. W mojej ocenie jest to ta sfera prawna, w obszarze której osiągnięcie stanu kwalifikowanej beczynności lub przewlekłości, tj. tej „z rażącym naruszeniem prawa” jest najczęstsza i w obszarze działalności wybranych organów, wręcz powszechna. Jest to więc obszar szczególnego zagrożenia odpowiedzialnością zarówno odszkodowawczą Skarbu Państwa i jst jak i regresową odpowiedzialnością funkcjonariuszy publicznych w rozumieniu opisywanej ustawy.

Nie do końca jest też jasny dobór organów administracyjnych przyjętych do badań, bowiem sprawia on charakter wyboru przypadkowego. Z jednej strony przyjęto bowiem organy wykonawcze gminy (organy jednostek samorządu terytorialnego orzekające w I instancji), z drugiej zaś organy administracji rządowej, działające w ramach podziału specjalnego, a do tego organy administracji skarbowej wyższego stopnia (izby celne i izby skarbowe). Tymczasem struktura organów administracyjnych jest dużo bardziej skomplikowana i wybór ten powinien być dokonany ze szczególnym namysłem. Dla oceny obowiązujących regulacji istotne jest bowiem nie to, jakie przesłanki kwalifikowanego naruszenia prawa przewidział ustawodawca, a to, w działalności jakiego rodzaju organów najczęściej dochodzi do powstania odpowiedzialności odszkodowawczej Skarbu Państwa i gdzie przepisy omawianej ustawy mają największe znaczenie dla osób działających w imieniu tych organów (np. organy nadzoru budowlanego, podmioty realizujące inwestycje celu publicznego, organy orzekające o zwrocie nienależnie wydatkowanych środków pochodzących z programów europejskich).

Niewątpliwie należy pochwalić Autora za odwagę wyboru tematu i próbę dokonania oceny obowiązujących regulacji również na podstawie przeprowadzonych badań ankietowych. Istotną wartością jest również próba komparatystyczna, choć dobór przyjętych do porównania systemów normatywnych i brak stworzenia modelu komparatystycznego do przeprowadzenia rzetelnej analizy prawnoporównawczej jej wartość niewątpliwie obniża. Mimo że przykłady innych krajów zawsze są ciekawe i inspirujące, to jednak zaprezentowany opis nie może być podstawą szerzej generowanych wniosków.

VII. Ocena źródeł literatury wykorzystanych przez Autora rozprawy

Szczegółowy wywód został przeprowadzony przez Autora głównie na podstawie licznych pozycji literatury przedmiotu z zakresu działalności organów administracji publicznej oraz problematyki różnych obszarów odpowiedzialności, zarówno odszkodowawczej podmiotów publicznych, jak i odpowiedzialności majątkowej urzędników za kwalifikowaną wadliwość działania oraz zaniechania. Zarówno dobór źródeł jak i ich wykorzystanie należy ocenić pozytywnie. Jedyna uwaga jaką należy tu zasygnalizować to kwestia aktualności cytowanych orzeczeń sądów administracyjnych. Dynamika zmian prawa materialnego wymaga posługiwania się argumentacją zawartą w orzeczeniach sądowych odnoszących się wyłącznie do aktualnego stanu prawnego.

VIII. Uwagi dotyczące formalno-technicznej i edytorskiej strony rozprawy

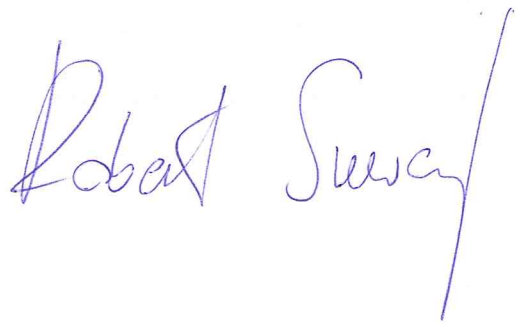
Formalno-techniczne i edytorskie elementy rozprawy, takie jak: edycja przypisów, wykaz skrótów, wykaz aktów normatywnych, wykaz orzecznictwa oraz bibliografia sporządzone zostały przez Autora – co do zasady – prawidłowo i zgodnie z powszechnie przyjętymi w tym względzie regułami odnoszącymi się do prac z zakresu nauk prawnych. Dostrzegam jednak pewne uchybienia w tym zakresie, co i tak nie zmienia pozytywnej oceny formalnej strony pracy. Można mieć zastrzeżenia do staranności korekty autorskiej, obejmującej przede wszystkim nieliczne błędy stylistyczne, interpunkcyjne, drobne nieścisłości językowe, a także pewne mankamenty w formułowaniu przypisów. Np. brakuje „daty wejścia” w przypadku powoływania adresów stron internetowych, zdarzają się przypadki błędnego zapisu nazwiska autora

(np. w przypadku J.P. Tarno, s. 40, przypis 97). Autor też wielokrotnie stosuje błędnie pojęcie „nauki prawnicze”, przypisując również kompetencje do prowadzenia postępowania wyjaśniającego „prokuraturze okręgowej” choć ustawa nakazuje działać „prokuratorowi okręgowemu”. Błędem logicznym jest również użycie w podtytule „Wniosków końcowych” (na str. 362) stwierdzenia „Propozycje rozwiązań alternatywnych”. Alternatywa ze swej istoty jest wyborem między dwiema wykluczającymi się możliwościami, więc nie było podstaw do użycia tego sformułowania przez Autora, który zaproponował kilka nowych rozwiązań.

XI. Ocena końcowa rozprawy

Przedłożona do recenzji rozprawa doktorska zasługuje na wysoką ocenę zarówno pod względem doboru tematu, zawartych w niej treści, jak i kwestii dotyczących jej formy. Jest to dzieło świadczące o znacznej dojrzałości naukowej Autora. Problematyka podjęta przez Pana mgr Kamila Piotra Kowalewskiego – jak się okazuje po analizie recenzowanej pracy – jest nie tylko doniosła i skomplikowana pod kątem teorii, ale zawiera również ogromny walor interdyscyplinarności, stanowiąc jednocześnie wartościową pozycję również dla praktyki stosowania prawa.

Mając na uwadze powyższe wypada więc powtórzyć, że oceniana rozprawa doktorska spełnia kryteria określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz stopniach naukowym i tytule naukowym w zakresie sztuki (tekst jednolity Dz. U. z 2016 r. poz. 882, 1311).

Handwritten signature in blue ink, reading "Robert Śwycy". The signature is written in a cursive style with a long vertical stroke at the end.