

dr Robert Suwaj

AUTOREFERAT
przedstawiający opis dorobku i osiągnięć naukowych

I. Wykształcenie i podnoszenie kwalifikacji naukowych

Uczelnia (od – do)	Stopień naukowy lub otrzymany dyplom/świadectwo ukończenia
Uniwersytet Warszawski, Wydział Prawa w Białymstoku 1992-1997	magister nauk prawnych praca magisterska pt. <i>Prawo podatkowe a inne gałęzie prawa</i> promotor – prof. E. Ruśkowski
Uniwersytet w Białymstoku 2000 – 2003	doktor nauk prawnych w zakresie prawa administracyjnego, nadany uchwałą Rady Wydziału Prawa UwB, tytuł rozprawy doktorskiej: <i>Administracyjne postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego</i> promotor – dr hab. D. R. Kijowski
Uniwersytet Jagielloński semestr letni roku akad. 2011/2012	staż naukowy w Katedrze Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji



II. Informacje o dotychczasowym zatrudnieniu w jednostkach naukowych

Po ukończeniu studiów magisterskich na kierunku prawo, współpracowałem z Katedrą Prawa Administracyjnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu w Białymstoku w zakresie dydaktycznym (prowadząc zajęcia z przedmiotu: Postępowanie administracyjne) oraz naukowym (m.in. aktywnie uczestnicząc w seminarium naukowym prof. E. Smoktunowicza).

W roku akademickim 1999/2000 rozpocząłem na ww. Wydziale Prawa studia doktoranckie, zaś od dnia 1 września 2000 r., zostałem zatrudniony na stanowisko asystenta w Katedrze Prawa Administracyjnego UwB. Następnie, po uzyskaniu stopnia doktora nauk prawnych, od dnia 1 marca 2004 r. zostałem zatrudniony na stanowisku adiunkta. Na Uniwersytecie w Białymstoku, który jest moim podstawowym miejscem pracy w rozumieniu przepisów ustawy – Prawo o szkolnictwie wyższym, jestem zatrudniony do dnia dzisiejszego.

W latach 2006-2011, dodatkowo pracowałem na stanowisku wykładowcy (na podstawie umowy o pracę) w Zakładzie Procedur Administracyjnych w Wyższej Szkole Administracji Publicznej w Białymstoku.

Od dnia 1 października 2013 r. rozpocząłem współpracę z Wyższą Szkołą Policji w Szczytnie, gdzie jestem zatrudniony na stanowisku adiunkta, na podstawie umowy o pracę.

III. Wskazanie osiągnięcia naukowego, o którym mowa w art. 16 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. Nr 65, poz. 595 z późn. zm.)

Jako osiągnięcie naukowe, uzyskane po otrzymaniu stopnia doktorskiego, stanowiące – w moim przekonaniu – znaczny wkład w rozwój określonej dyscypliny naukowej, przedstawiam monografię pt.: **„Sądowa ochrona przed bezczynnością administracji publicznej”**, Wydawnictwo Wolters Kluwer, 2014, ISBN: 978-83-264-3272-9, Format: B6 (125 x 176 mm), Liczba stron: 360.

Założeniem monografii było dokonanie kompleksowej oceny dostępnych środków ochrony prawnej przeciwko bezczynności organu w krajowym systemie wymiaru sprawiedliwości, które przysługują adresatom (odbiorcom) działań administracji publicznej. Zasadnicza przesłanka merytoryczna podjęcia przedmiotowej tematyki zasadzała się na potrzebie dokonania analizy spójności i kompletności całego systemu wymiaru sprawiedliwości, przy założeniu, że kontrola sprawowana przez sądy administracyjne stanowi podstawową a zarazem często konieczną do uzyskania pełnej ochrony, formę sądowego oddziaływania przeciwko bezczynności organu administracji publicznej. Jest to bowiem ochrona udzielona przez ustawodawcę w szeroko rozumianej „sprawie” administracyjnej i jej podstawowym założeniem jest doprowadzenie do wykonania obowiązku publicznoprawnego przez organ administracyjny. Obowiązku, który – dodatkowo – będzie zrealizowany zarówno zgodnie z prawem materialnym, jak i procesowym.

Przyjmując, że obok środków ochrony przed bezczynnością administracji występują również środki służące przeciwko skutkom (konsekwencjom) bezczynności (mające charakter uzupełniający) – przyjąłem, że powinny one łącznie podlegać kompleksowej ocenie z punktu widzenia skuteczności środków prawnych, w rozumieniu cytowanych przepisów Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Karty praw podstawowych Unii Europejskiej oraz orzecznictwa ETPC.

Podstawowe problemy badawcze w zakresie tak przyjętej tematyki rozważań sprowadziłem do następujących pytań generalnych:



1. Czy aktualna normatywnoprawna regulacja tworzy system ochrony sądowej przed beczynnością administracji publicznej?
2. Czy system ten jest konstrukcyjnie poprawny i niewadliwy?
3. Czy obowiązujące uregulowania pozwalające na ochronę prawną przed beczynnością administracji publicznej skutecznie zabezpieczają jednoczesne osiągnięcie efektu akceleracyjnego i kompensacyjnego?

Główne cele pracy w postaci dokonania oceny obowiązujących, krajowych środków ochrony przed beczynnością administracji publicznej (co stanowić będzie udzielenie odpowiedzi na postawione problemy badawcze), a także sformułowania kierunkowych propozycji nowych rozwiązań, uwarunkowane zostały koniecznością osiągnięcia celów szczegółowych, tj.:

- a) określenia treści pojęcia beczynności administracji publicznej w świetle obowiązujących pojęć prawnych niezafatwienia sprawy w terminie oraz przewlekłego prowadzenia postępowania,
- b) określenia modelu systemu sądowej ochrony przed beczynnością administracji publicznej oraz czynników determinujących jego kształt i granice,
- c) skonfrontowania obowiązujących reguł zapobiegania i przeciwdziałania beczynności administracji publicznej z obowiązującymi standardami krajowymi (konstytucyjnymi) i międzynarodowymi (traktatowymi),
- d) zidentyfikowania i usystematyzowania teoretycznych i praktycznych problemów z osiągnięciem stanu skuteczności środków ochrony sądowej przed beczynnością administracji publicznej.

Uwzględniając powyższe założenia i aktualny stan skuteczności środków ochrony przed beczynnością administracji publicznej, przyjąłem, że aktualnie obowiązujące uregulowania normatywne nie stanowią spójnego systemu środków ochrony przed beczynnością administracji publicznej. W szczególności zaś nie dają gwarancji, że przy pomocy obowiązujących regulacji prawnych adresat działań administracyjnych skorzysta z realnego i skutecznego środka ochrony sądowej, który zapewni mu osiągnięcie celu akceleracyjnego oraz kompensacyjnego.

Postawieniu powyższej tezy służyły wstępne hipotezy robocze, weryfikowane w poszczególnych częściach przeprowadzonych rozważań.

Po pierwsze, uznałem, że nauka o postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym nie wypracowała dotąd jednoznacznych kryteriów określenia treści i granic pojęcia beczynności administracji publicznej oraz jego relacji treściowej z pojęciami: niezafatwienia sprawy w terminie i przewlekłego prowadzenia postępowania, co powoduje praktyczne problemy z ustaleniem granic i form tej ochrony.

Po drugie, w nauce o postępowaniu administracyjnym nie wypracowano modelu zapobiegania beczynności administracji publicznej. Obowiązujący model, obejmujący ochronę przed zaistniałą już beczynnością administracji publicznej, która może być dochodzona przed organami administracji publicznej, jest skonstruowany w sposób niezapewniający skutecznego oddziaływania na terminowość działań administracji we wszystkich sferach (i prawnych formach) jej działania.

Po trzecie, przyjęte rozwiązania normatywne oraz praktyka orzecznicza sądów administracyjnych wskazują, że brakuje kompletnego i spójnego systemu ochrony przed beczynnością administracji publicznej realizowanej przez sądy administracyjne we wszystkich

prawnych formach działania administracji. Istnieją obszary działań polegających na realizacji szczególnych zadań publicznych, które ze względu na ich treść, a także przyporządkowaną im formę realizacji lub konstrukcję proceduralną, nie podlegają kontroli sądowej, nie dając adresatom tych działań możliwości realizacji prawa podmiotowego, jakim jest konstytucyjne prawo do sądu w każdej sprawie.

Po czwarte, przyjąłem, że obowiązująca konstrukcja normatywna skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania pozwala osiągnąć skarżącemu jedynie efekt akceleracyjny, polegający na doprowadzeniu – w wyniku uznania przez sąd skargi za uzasadnioną – do wydania aktu lub podjęcia czynności przez organ administracyjny pozostający w zwłoce. Nie daje jednak możliwości uzyskania efektu kompensacyjnego, co nakazuje poszukiwać go w odrębnych postępowaniach sądowych.

Po piąte, wstępna ocena regulacji normatywnych zestawiona z oceną praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych wskazuje, że sporne wydają się istota i cel ochrony przed bezczynnością, przewidziane w ramach skargi na bezczynność lub na przewlekłe prowadzenie postępowania. Powyższe powoduje też problem z jednoznacznym ustaleniem granic temporalnych przysługiwania ustawowych środków ochrony prawnej oraz granic czasowych właściwości sądu do orzekania w tego rodzaju sprawach.

Po szóste zaś uznałem, że osiągnięcie efektu kompensacyjnego (odszkodowawczego) w przypadku stwierdzonej bezczynności wymaga od adresata działań administracyjnych zainicjowania odrębnego postępowania przed sądem powszechnym, w którym to ciężar dowodzenia będzie spoczywać na skarżącym. Podmiot niezadowolony z bezczynności organu administracyjnego obowiązany będzie wykazać, że poniósł szkodę na skutek niezgodnego z prawem braku działania organu władzy publicznej, pozostającą w normalnym związku przyczynowym z bezczynnością przy wykonywaniu władzy publicznej.

Zasadnicza przesłanka merytoryczna podjęcia tematyki zbadania systemu sądowej ochrony przed bezczynnością administracji publicznej opierała się na potrzebie dokonania oceny jej adekwatności w świetle konstytucyjnego standardu prawa do sądu oraz praw podmiotowych gwarantowanych traktatami międzynarodowymi, tj. prawa do załatwienia sprawy bez zbędnej zwłoki oraz prawa do skutecznego środka odwoławczego. Jak podkreśla się w literaturze, art. 13 EKPC gwarantuje dostępność na poziomie krajowym skutecznego środka odwoławczego celem ochrony istoty praw i wolności gwarantowanych Konwencją. Oznacza to konieczność istnienia środka odwoławczego oraz założenie, że środek ten musi być skuteczny. Środek ten będzie zaś skuteczny, jeśli spełni łącznie dwie przesłanki:

- a) adekwatności (efekt akceleracyjny) – umożliwiając rozpatrzenie przez właściwy organ krajowy istoty skargi (na prawo lub wolność) oraz
- b) efektywności (efekt kompensacyjny) – umożliwiając zapewnienie odpowiedniego zadośćuczynienia z tytułu bezczynności.

Tak zakreślona tematyka rozważań została sprowadzona do pytań ogólnych, postawionych we wstępie. Zagadnienia te, stanowiące podstawowe problemy badawcze, na podstawie których przeprowadzona została analiza krajowego porządku prawnego w sferze ochrony sądowej przed bezczynnością administracji publicznej, pozwalają – w oparciu o wnioski zawarte w poszczególnych rozdziałach pracy – na finalną weryfikację głównej tezy badań. W dalszej kolejności stanowią też podstawę do sformułowania określonych postulatów.

Pierwszy z problemów badawczych sprowadzał się do ogólnego pytania, czy aktualna regulacja normatywna tworzy system ochrony sądowej przed bezczynnością administracji publicznej?



Biorąc pod uwagę całokształt syntetycznych wniosków, uzyskanych w wyniku przeprowadzonych badań, w odniesieniu do sformułowanego problemu badawczego uprawnia do stwierdzenia, że – przynajmniej od strony formalnej – istnieje system normatywnej ochrony przed bezczynnością administracji publicznej, obejmujący zarówno ochronę przed bezczynnością, jak i przed jej konsekwencjami.

Drugi z problemów badawczych sprowadzał się do bardziej szczegółowego pytania: czy system krajowej ochrony sądowej przed bezczynnością administracji publicznej jest konstrukcyjnie spójny i niewadliwy? Dokonane w pracy generalne ustalenia w odniesieniu do postawionego problemu badawczego dają podstawę do przyjęcia założenia, że jakkolwiek założenia konstrukcyjne tworzące system są prawidłowe, to ich normatywna realizacja przez ustawodawcę przewiduje znaczącą wadliwość, pozostawiając poza kontrolą sądową bezczynność administracji publicznej w pewnych istotnych obszarach jej działania. W powyższym zakresie znaczącego ograniczenia doznaje konstytucyjna zasada prawa do sądu w każdej sprawie. Nie ma więc mowy również o skutecznym środku odwoławczym ani o realizacji prawa do rozpoznania sprawy w rozsądnym terminie.

Trzeci z problemów badawczych sprowadzał się do pytania konkretnego: czy obowiązujące uregulowania krajowe pozwalające na ochronę prawną przed bezczynnością administracji publicznej skutecznie zabezpieczają jednoczesne osiągnięcie efektu akceleracyjnego i kompensacyjnego?

Oceniając obowiązujące regulacje normatywne pozwalające na ochronę sądową przed bezczynnością z punktu widzenia skuteczności skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania w świetle art. 13 EKPC, który gwarantuje dostępność na poziomie krajowym skutecznego środka odwoławczego celem ochrony istoty praw i wolności gwarantowanych Konwencją, należy wziąć pod uwagę fakt, że środek prawny będzie skuteczny, jeśli realizuje łącznie dwie przesłanki:

- a) adekwatności – umożliwiając rozpatrzenie przez właściwy organ krajowy istoty skargi (prawo lub wolność) oraz
- b) efektywności – umożliwiając zapewnienie odpowiedniego zadośćuczynienia.

O ile w zakresie przesłanki pierwszej można uznać, że – pomimo wątpliwości interpretacyjnych – ustawodawca wyposażył sądy administracyjne – w wybranym zakresie, w jakim są one właściwe do orzekania, w instrumenty umożliwiające doprowadzenie do stanu załatwienia sprawy, o tyle przesłanka skuteczności umożliwiającej osiągnięcie zadośćuczynienia w związku z bezczynnością nie została przez ustawodawcę zrealizowana poprawnie, w sposób umożliwiający realne jej uzyskanie.

Jednakże podstawową trudnością, jaka pojawia się w zakresie skuteczności środków prawnych służących przeciwko bezczynności administracji, jest rozbicie oczekiwanych do osiągnięcia efektów (akceleracyjnego i kompensacyjnego) na dwa odrębne postępowania sądowe: administracyjne i cywilne, z czego to drugie postępowanie wiąże się z koniecznością podjęcia dodatkowej aktywności ze strony skarżącego, który musi takie postępowanie w odpowiednim terminie zainicjować, a następnie – jako obciążony ciężarem dowodzenia – wykazać, że poniósł szkodę, pozostającą w normalnym związku przyczynowym z niezgodnym z prawem zaniechaniem przy wykonywaniu władzy publicznej przez Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego lub inną osobę prawną wykonującą tę władzę z mocy prawa.

Analiza orzecznictwa sądów powszechnych nie daje szansy na znalezienie przykładów realnego poniesienia odpowiedzialności odszkodowawczej przez jakikolwiek organ władzy publicznej z tytułu bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania, co zdaje się



potwierdzać pogląd o wątpliwej skuteczności obowiązującej regulacji. Problem powyższy został już zauważony i projektowana regulacja przewiduje wprowadzenie nowego uprawnienia sądu do alternatywnego wymierzenia organowi grzywny lub przyznania od organu na rzecz skarżącego sumy pieniężnej w wysokości od 1000 zł do 10.000 zł. Wprowadzając tę możliwość, wzorowano się na rozwiązaniu przyjętym w ustawie z dnia 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Oprócz roli rekompensacyjnej, groźba zasądzenia wynagrodzenia będzie – zdaniem projektodawcy – wzmacniała gwarancje terminowego załatwienia sprawy przez organy administracyjne obowiązane do działania¹.

Wyżej zaprezentowane ogólne ustalenia w odniesieniu do postawionego problemu badawczego implikują odpowiedź, że obowiązujące uregulowania krajowe pozwalające na ochronę prawną przed bezczynnością administracji publicznej nie zapewniają w dostatecznym stopniu osiągnięcia efektu akceleracyjnego i kompensacyjnego. O ile ten pierwszy jest możliwy do osiągnięcia, o tyle osiągnięcie tego drugiego powoduje ogromne problemy praktyczne. Stan ten jest niebezpieczny również dlatego, że tworzy przekonanie administracji o braku realnej odpowiedzialności w związku z przypadkami jej bezczynności.

Na podstawie rezultatów rozważań nad zasadniczymi problemami badawczymi oraz ich przesłankami można stwierdzić, że główna teza pracy została zweryfikowana pozytywnie, z pewnymi modyfikacjami. Istniejąca wadliwość aktualnych uregulowań normatywnych składających się na system środków ochrony przed bezczynnością administracji publicznej nie tworzy spójnego systemu środków ochrony przed bezczynnością administracji publicznej. W szczególności zaś nie daje możliwości uzyskania pełnej ochrony prawnej, nie umożliwiając skorzystania ze środków ochrony sądowej zapewniających osiągnięcie zarówno celu akceleracyjnego, jak i kompensacyjnego.

Poczynione ustalenia, dokonane zarówno w sferze normatywnej, jak i na podstawie praktyki orzeczniczej sądów administracyjnych, uzasadniają potrzebę dokonania zmian normatywnych w badanym obszarze, stąd poniżej sformułowano określone postulaty, mające charakter kierunkowy, oraz sugestie, odnoszące się do szczegółowych rozwiązań normatywnych.

Z uwagi na powyższe ustalenia postanowiłem wskazać na pewne postulaty (uwagi), uznające za celowe i pożądane podjęcie działań ustawodawczych, dotyczących możliwości rozwiązania zaprezentowanych niedoskonałości normatywnych.

Pierwszorzędną kwestią, mającą charakter kierunkowy, wydaje się potrzeba podjęcia badań nad stworzeniem prawnego systemu zapobiegania bezczynności administracji publicznej. Nie ulega wątpliwości, że powinien być to najbardziej oczekiwany – z racjonalnego punktu widzenia – kierunek działań legislacyjnych, pozwalających stworzyć nowoczesną administrację publiczną, działającą skutecznie i efektywnie, w sposób eliminujący możliwość powstawania zatorów w jej działaniu, niezależnie od tego, czy byłyby one zamierzone, czy też nie. Inicjatywa ta jest jednak szczególnie skomplikowana, gdyż nie można zapominać o zróżnicowanych, negatywnych konsekwencjach wiążących się z praktycznym przyjęciem modelu milczenia administracyjnego, we wszystkich prawnych formach działania administracji publicznej. Wymaga więc działania z rozmysłem, jednakże znalezienie dobrego rozwiązania w tej mierze

¹ Uzasadnienie projektu ustawy dostępne na stronie:
<http://www.sejm.gov.pl/Sejm7.nsf/druk.xsp?nr=1633>.

pozwoлиłoby rozwiązać większość problemów, które pojawiają się w związku z beczynnością administracji publicznej oraz jej konsekwencjami, które mogą powodować szkodę zarówno w interesie publicznym, jak i prywatnym. Samo ograniczanie przez państwo możliwości dochodzenia roszczeń odszkodowawczych nie rozwiązuje przecież problemu tego, że każda beczynność szkodę jednak wyrządza. Nie zawsze będzie ona wynagradzana, ale nadal powstaje i powstawać będzie.

Kolejna sugestią wydaje się konieczność systemowego podejścia do normatywnego uregulowania zasad odpowiedzialności ponoszonej przez administrację, zarówno za jej działania, jak i zaniechania, w granicach przewidzianych w Konstytucji RP oraz traktatach międzynarodowych. Dzisiejszy system sprowadza się raczej do wprowadzania ograniczeń w sferze form, trybów i granic dochodzenia takich roszczeń w odrębnych postępowaniach sądowych, gdzie ciężar dowodzenia przerzucony został na podmiot, który został pokrzywdzony brakiem działania właściwego organu administracyjnego.

Niewątpliwie dla praktycznego i skutecznego stosowania instrumentów sądowej ochrony przed beczynnością pożądane wydaje się ujednoczenie terminologiczne pojęć wiążących się zarówno z działaniami administracji, jak i brakiem tych działań oraz prawnymi konsekwencjami ich braku. W pierwszej kolejności ujednoczenia pojęciowego wymaga problematyka dochodzenia ochrony prawnej przed beczynnością administracji w postępowaniu sądownoadministracyjnym. W szerszej perspektywie dotyczy to wszystkich instrumentów ochrony, związanych również z odpowiedzialnością za konsekwencje beczynności administracji publicznej.

Z powyższą kwestią wiąże się także konieczność jednoznacznego normatywnego doprecyzowanie granic przedmiotowych ochrony przed beczynnością administracji publicznej. Chodzi w pierwszej kolejności o kompleksową regulację granic tej ochrony, w sposób umożliwiający sądową kontrolę beczynności administracji, niezależnie od prawnej formy wykonywania zadań publicznych, w szczególności poprzez objęcie kontrolą beczynności wykonywania uprawnień z zakresu administracji publicznej także w formach niewładczych. Niezależnie od tego, czy kontrola taka miałaby być sprawowana w postępowaniu przed sądem administracyjnym, czy też przed sądem powszechnym. Wprawdzie z punktu widzenia realizacji prawa do sądu nie ma to większego znaczenia, jednakże od strony praktycznej umiejscowienie ochrony przed beczynnością w postępowaniu przed sądem powszechnym, w sposób pozwalający na przejęcie sprawy przez ten sąd do końcowego załatwienia, może znacząco poprawić sytuację adresatów działań administracyjnych, którzy ponieśli negatywne konsekwencje braku działań administracji publicznej. Powyższa konstrukcja nie wyłącza również możliwości przekazania kontroli beczynności także sądom administracyjnym, przy odpowiednim rozszerzeniu zakresu ich kompetencji w sferze jednoczesnego rozstrzygania o odszkodowaniu lub zadośćuczynieniu za beczynność przy wykonywaniu zadań publicznych.

Niezwykle istotny wydaje się problem jednoznacznego normatywnego doprecyzowania istoty tej ochrony przed beczynnością administracji publicznej, w świetle przysługujących skarg na beczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. Konieczne wydaje się wyraźne normatywne doprecyzowanie, czy mamy tu do czynienia z dwiema odrębnymi skargami, przysługującymi w różnych sytuacjach faktycznych i prawnych, z których skarżący może skorzystać w określonym celu, czy też jest to jedna skarga, obejmująca różne obszary czasowe. Sprecyzowanie celu ochrony wydaje się również pożądane na gruncie normatywnym: bądź to oznaczenia skargi do sądu administracyjnego jako instrumentu mającego oddziaływać wyłącznie motywacyjnie na organy administracyjne, „przymuszając” je niejako do wydania aktu

lub podjęcia czynności; bądź też jako środka reakcji (represji) wywołującego określone konsekwencje prawne zarówno w zakresie samej sprawy, poprzez nakaz jej załatwienia w wyznaczonym terminie, ale również jako instrument wyciągania konsekwencji prawnych w związku z zaistniałą bezczynnością (grzywna nakładana na organ, przejście sprawy do załatwienia). Dopiero sprecyzowanie przedmiotu ochrony przed bezczynnością oraz celu, jakiemu mają służyć poszczególne rodzaje skarg (na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania), pozwoli sądom administracyjnym stosować środki ochrony w sposób właściwy w stosunku do celu, w jakim zostały one do systemu normatywnego wprowadzone.

Podobnie doprecyzowania wymaga kwestia granic czasowych dotyczących możliwości: uwzględnienia skargi na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania przez organ, którego bezczynność zaskarżono, oraz kwestii dalszego orzekania w tej samej sprawie przez sąd. Rozstrzygnięcie tej kwestii jest szczególnie istotne z tego powodu, że dziś nie jest jasne, jak powinny postępować sądy, aby ich działanie mogło być uznane za właściwe. Kwestia ta w oczywisty sposób wiąże się z poprzednią, stąd też prace nad jej rozwiązaniem powinny być prowadzone w sposób równoległy. Ustalenie bowiem, jaki cel przypisuje się instrumentom sądowej kontroli przed bezczynnością, rozwiąże również w sposób jednoznaczny problem granic czasowych orzekania, wskazując jednoznacznie, czy organ administracyjny, który uwzględnił skargę na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, może i powinien być dodatkowo pociągnięty do odpowiedzialności za powstałą przed wydaniem decyzji bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. I czy odpowiedzialność ta powinna sprowadzać się jedynie do możliwości nałożenia nań grzywny, której beneficjentem nie będzie adresat działań administracyjnych, który skargę do sądu wywiódł.

Nawiązując do powyższej kwestii, zasadne wydaje się normatywne połączenie w jednym postępowaniu sądowym możliwości uzyskania obu efektów wymaganych w orzecznictwie ETPC, tj. zarówno efektu akceleracyjnego, jak i kompensacyjnego. W tym kierunku zdają się zmierzać zmiany zaproponowane przez Prezydenta RP w cytowanym wyżej projekcie ustawy.

Niezależnie od powyższych postulatów i sugestii, w wyniku przeprowadzonej analizy nasuwają się dwie uwagi praktyczne dotyczące roli sądów administracyjnych. Pierwsza z nich dotyczy praktyki orzecniczej, sprowadzającej się do określonego sposobu poszukiwania granic właściwości sądów administracyjnych. W tym kontekście krytycznie ocenić należy tę metodę orzekania sądów administracyjnych, która realizowana jest na podstawie zawężająco interpretowanej zasady sądowej kontroli działań administracyjnych w sprawach dotyczących bezczynności lub przewlekłego prowadzenia postępowania przy wydawaniu aktów i podejmowaniu czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, w każdym przypadku, gdy prowadzi ona do realnego pozbawienia skarżącego prawa do sądu.

Jest to szczególnie istotne i zauważalne w dwóch płaszczyznach: 1) bezczynności w wydawaniu tzw. innych aktów lub podejmowaniu czynności z zakresu administracji publicznej, dotyczących uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa, oraz 2) bezczynności organów administracyjnych w tzw. postępowaniach hybrydowych, i to zarówno na etapie postępowania przed organem administracyjnym, jak i w zakresie bezczynności w przekazywaniu środków zaskarżenia właściwemu sądowi powszechnemu. Aktualna praktyka orzecnicza zdaje się powodować zupełny brak sądowej ochrony przed bezczynnością w powyższych sprawach, której wyłącznym powodem jest zawężająca wykładnia sądowa w przedmiocie właściwości sądów administracyjnych do rozpatrywania tego rodzaju skarg.

Druga kwestia również dotyczy działalności orzeczniczej sądów administracyjnych, jednakże polega na działaniu dokładnie odwrotnym, tj. dokonywaniu wykładni przepisów prawa w sposób rozszerzający. Szczególnego znaczenia powyższa działalność orzecznicza nabiera w przypadku interpretacji zakresu przedmiotowego i granic czasowych możliwości rozpatrywania skarg na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania. W mojej ocenie wykładnia ta sięga zbyt daleko, stając się w wybranych przypadkach wręcz wykładnią *contra legem*. Jest to działanie, któremu można przypisywać znaczne intencje, do których należy niewątpliwie zaliczyć rozszerzenie granic kontroli bezczynności i przewlekłego prowadzenia postępowania, jednakże w szerszym kontekście zdaje się ona nosić znamiona nieuprawnionego prawotwórstwa, wpływającego na naruszenie zasady pewności co do prawa i jego treści. Powyższa, rozszerzająca interpretacja wydaje się też o tyle nieuzasadniona, że jest dokonywana wbrew intencji ustawodawcy, który w uzasadnieniu projektu ustawy wprowadzającej do systemu normatywnego skargę na przewlekłe prowadzenie postępowania wyraził swoje oczekiwania co do przewidzianego tu przedmiotu ochrony.

IV. Omówienie pozostałych osiągnięć naukowo badawczych

Pozostałe osiągnięcia naukowo – badawcze zostały przedstawione zgodnie z wymogami zawartymi w rozporządzeniu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z dnia 1 września 2011 r. w sprawie kryteriów oceny osiągnięć osoby ubiegającej się o nadanie stopnia doktora habilitowanego (Dz. U. Nr 196, poz. 1165).

Moje zainteresowania naukowe i badawcze w zakresie nauk prawnych dotyczą zagadnień wiążących się z prawnymi aspektami działalności administracji publicznej. Podstawowym obszarem zainteresowań naukowych jest teoria prawa i procedur administracyjnych, w tym obejmujących zarówno zasady i przebieg ogólnego postępowania administracyjnego, jak i postępowań odrębnych a także postępowań szczególnych. Dodatkowy obszar zainteresowań stanowi również problematyka wpływu prawa międzynarodowego jak i regulacji prawnych Unii Europejskiej na krajowe prawo i procedurę administracyjną oraz na sądową kontrolę działań administracji publicznej.

Zagadnienia powyższe są często analizowane na gruncie innych systemów prawnych, ale co do zasady odnoszą się do systemu prawa polskiego. Z tego też powodu podstawowymi publikatorami są czasopisma i monografie o zasięgu ogólnokrajowym. Zagadnienia będące w obszarze moich zainteresowań, nie odpowiadają tematyce czasopism zagranicznych (amerykańskich, brytyjskich) znajdujących się w §3 w/w rozporządzenia, z tego też powodu przedstawiony dorobek nie zawiera publikacji naukowych w czasopismach znajdujących się w bazie Journal Citation Reports (JCR). Trzeba także zauważyć, iż lista czasopism naukowych European Reference Index for the Humanities (ERIH) na którą składają się czasopisma z piętnastu wybranych dyscyplin humanistycznych i społecznych nie zawiera aktualnie czasopism z zakresu nauk prawnych.

Jestem natomiast autorem i współautorem dwóch publikacji anglojęzycznych:

- *Sanctions in General Administrative Procedure (Sankcje w ogólnym postępowaniu administracyjnym)*, w opracowaniu pt. *Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*, pod redakcją M. Popławskiego i D. Šramkovej, Brno-Białystok: Masarykova univerzita, 2008.
- *Ethical Responsibility of Officials of the European Union and type of Sanctions Imposed for Unethical Conduct (Etyczna odpowiedzialność funkcjonariuszy unijnych i rodzaje*



odpowiedzialności za zachowania nieetyczne), współautor P. A. Borowska, w: Dny práva - 2008 - Days of Law, Brno: Masarykova univerzita, 2008

Po uzyskaniu stopnia naukowego doktora opublikowałem łącznie **ok. 100 prac** naukowych i twórczych prac zawodowych. Ponadto kilka prac, w tym: artykułów, komentarzy i glos, znajduje się na etapie wydawniczym. Do dorobku naukowego zaliczyć należy w szczególności 4 monografie (w tym również zaprezentowaną wyżej, stanowiącą podstawę wniosku habilitacyjnego), a także 30 opracowań stanowiących rozdziały w monografiach, 24 artykuły i glosy, 4 recenzje i 2 sprawozdania (wykaz publikacji zawiera załącznik nr 4). Na uwagę zasługuje fakt, iż te ostatnie, zostały opublikowane w ogólnopolskich wydawnictwach znajdujących się na liście czasopism punktowanych MNiSW, takich jak:

- „Przegląd Prawa Publicznego”,
- „Samorząd Terytorialny”,
- „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego”,
- „Gdańskie Studia Prawnicze. Przegląd Orzecznictwa”,
- „Finanse Komunalne”,
- „Studia Prawnoustrojowe”,
- „Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka”,
- „Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe”,
- „Białostockie Studia Prawnicze” oraz
- „Kontrola Państwowa”.

Dorobek dydaktyczny stanowi 27 opracowań dydaktycznych, których byłem redaktorem, autorem i współautorem.

Najważniejszymi płaszczyznami prowadzonych przeze mnie badań nad regulacjami prawnymi były instytucje procesowe prawa administracyjnego oraz szczegółowe instytucje prawa i postępowania administracyjnego w zakresie prawnych aspektów postępowania dowodowego. Do moich podstawowych obszarów badawczych w dziedzinie prawa należy także problematyka prawnych i wspomagających prawo zasad oraz procedur wykonywania zadań publicznych. Istotne wydają się także płaszczyzny prowadzonych badań interdyscyplinarnych, których przedmiotem stały się zagadnienia wpływu procedur administracyjnych na różne sfery prawa publicznego.

W ramach ogólnie wskazanych płaszczyzn badawczych można wyróżnić bardziej szczegółowe nurty moich dotychczasowych zainteresowań naukowych. Są nimi:

1. Postępowanie dowodowe w ogólnym postępowaniu administracyjnym

W ramach tego nurtu badawczego powstały różnorodne publikacje, które zasadniczo charakteryzowały przebieg, tryb i zasady postępowania dowodowego, jako jednego z najistotniejszych etapów procesu administracyjnego. Jest to etap, w ramach którego organ prowadzący postępowanie administracyjne obowiązany jest ustalić obiektywnie istniejący stan faktyczny sprawy, by mieć następnie podstawę do prawidłowego dokonania subsumcji. Poprawność przyporządkowania normy prawa materialnego stanowi faktycznemu sprawie uwarunkowana będzie jego wcześniejszym, prawidłowym ustaleniem. Zróznicowanie charakteru sprawy administracyjnej i konieczność ustalania stanu faktycznego aktualnego bądź historycznego, będzie miała zaś istotny wpływ na wybór środków dowodowych, dających podstawę do dokonania ustaleń faktycznych.

Wśród publikacji w tym obszarze tematycznym, na szczególną uwagę zasługuje monografia, przygotowana w oparciu o rozprawę doktorską pt. *Postępowanie dowodowe w świetle przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego*, Wydawnictwa Profesjonalne Alpha-Pro, Ostrołęka 2005. W pracy tej analizie poddane zostały wszelkie aspekty związane z zagadnieniem administracyjnego postępowania dowodowego oraz jego wpływu na prawidłowość rozstrzygnięcia zapadającego w sprawie administracyjnej.

Znaczący w tej mierze wydaje się być również cykl publikacji wiążących się z zagadnieniami postępowania dowodowego, tj.:

- *Postępowanie dowodowe jako przedmiot regulacji kodeksu postępowania administracyjnego*, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe 2003, nr 2,
- *Podstawowe pojęcia procesu dowodzenia faktów w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, 2004 nr 1, oraz
- *Substytuty dowodów jako elementy procesu dowodzenia faktów w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, 2004 nr 2.

Badania w powyższym zakresie pozwoliły na przyjęcie dwóch zasadniczych konkluzji. Pierwsza z nich prowadzi do przyjęcia, iż postępowanie dowodowe stanowi podstawowy i niezwykle ważny element postępowania wyjaśniającego, będącego jednocześnie koniecznym etapem załatwiania każdej sprawy administracyjnej. Postępowanie wyjaśniające ma bowiem miejsce w każdej sprawie administracyjnej, zaś tam, gdzie wskazuje na to przepis prawa i okoliczności sprawy, konieczne jest również przeprowadzenie postępowania dowodowego, czyli takich czynności procesowych, w wyniku których organ sprawę załatwiający, zgromadzi w sposób zgodny z prawem dowody potwierdzające istnienie okoliczności wymaganych przepisami prawa (tzw. faktów istotnych). Po drugie zaś, istotne wydaje się to, że o przebiegu, zakresie i formie postępowania dowodowego w niewielkiej części decydują przepisy procesowe. Znaczenie dominujące mają tu regulacje zawarte w prawie materialnym i to ich częste nowelizacje i niejednorodny charakter, stanowią główny problem w prawidłowym przeprowadzeniu postępowania dowodowego.

2. Ogólne instytucje prawa i postępowania administracyjnego

W powyższym obszarze na szczególną uwagę zasługuje monografia, która doczekała się trzech wydań, pt. *Wydawanie decyzji administracyjnych*, Wydawnictwo Presscom, Wrocław 2006, 2007, 2011. Jej przedmiotem jest analiza procesu przygotowywania i wydania decyzji dokonana w ujęciu dynamicznym – od wszczęcia postępowania administracyjnego aż po jego zakończenie przed organem I instancji. Analiza doktryny i orzecznictwa w przedmiocie wydawania decyzji oraz doświadczenia uzyskane w pracy orzeczniczej pozwoliły mi na przyjęcie założenia, iż wpływ na wydanie prawidłowej decyzji mają czynności podejmowane przez organ od momentu inicjacji postępowania w sprawie administracyjnej. Każda więc czynność procesowa, dla swej doniosłości prawnej, musi być dokonana z należytą starannością zarówno jeśli idzie o formę jak i o treść. Takie podejście pozwoli na przygotowanie decyzji, której nie będzie można postawić zarzutu naruszenia prawa procesowego.

Istotne znaczenie w powyższym zakresie należy też przypisać opublikowanym artykułom pt.:

- *Praktyczne aspekty wszczęcia postępowania administracyjnego na wniosek strony*, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, 2006 nr 2,



- *Rozprawa administracyjna jako forma postępowania wyjaśniającego*, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, 2007 nr 1,
- *Wiek uczestników postępowania administracyjnego a skuteczność podejmowanych przez nich czynności prawnych*, Białostockie Studia Prawnicze 2010/7,
- *Praktyczne aspekty udziału organizacji społecznych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Samorząd Terytorialny 2010/1/2,
- *Zasada nemo iudex in causa sua w ogólnym postępowaniu administracyjnym (w:) Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* pod red. J. Niczyporuka, (współautor P. J. Suwaj), Wydaw. Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, Lublin 2010

a także rozdziałowi pt.:

- *Sanctions in General Administrative Procedure (Sankcje w ogólnym postępowaniu administracyjnym)*, opublikowanemu w opracowaniu pt. *Theoretical and Practical Aspects in Poland and the Czech Republic*, pod redakcją M. Popławskiego i D. Šramkovej, Brno-Białystok: Masarykova univerzita, 2008.

Bardziej praktyczny wymiar mają opracowania poświęcone studiom przypadków zaczerpniętych z podejmowanych w sprawach administracyjnych rozstrzygnięć stosownych organów. Publikacje te (w formie glos) powstawały równoległe do wcześniej wymienionych. Należą do nich:

- glosa do wyroku NSA z dnia 29 maja 2001 r. IISA/PO336/00, Administracja publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe, nr 1/2004,
- glosa do wyroku WSA w Poznaniu z dnia 1 czerwca 2006 r. I SA/Po 864/2005, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe nr 1/2008,
- glosa do wyroku NSA z 22 kwietnia 2008 r., II OSK 1499/06, Samorząd Terytorialny, 2010/1/2 s. 150-153,
- Glosa do postanowienia NSA z dnia 3 kwietnia 2012 r. sygn. akt II GSK 521/12, Glosa [dot. ustalenia wysokości dotacji dla placówek przedszkolnych], Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego 5/2012,
- glosa aprobująca do wyroku WSA w Białymstoku z 26 czerwca 2012 r. (II SA/Bk 109/12), Samorząd Terytorialny 2013/1-2,
- glosa krytyczna do wyroku WSA w Gliwicach z 16 stycznia 2013 r. (III SA/GI 1442/12), Samorząd Terytorialny 2013/10, s. 86-90.

W toku swojej pracy zawodowej i poszerzania wiedzy z zakresu instytucji procedur administracyjnych oraz rozszerzania umiejętności dydaktycznych, zauważyłem potrzebę stworzenia instrumentu wspomagającego dydaktykę w zakresie niezwykle skomplikowanych zagadnień procesowych. Działając wspólnie z zespołem współpracowników, przygotowaliśmy niezwykle oryginalną pomoc dydaktyczną, pod moją redakcją pt. *Niezapomnik: podręcznik do ćwiczeń z postępowania administracyjnego* [aut.] D.J. Kościuk, A. Modrzejewski, M. Pater, A. Piszcz, A. Suławko-Karetko; R. Suwaj (red.), Białystok: Temida 2, 2007.

Jako współautor miałem też okazję uczestniczyć w tworzeniu podręcznika do ćwiczeń z prawa administracyjnego, pt. *Prawo administracyjne. Ćwiczenia*, w którym znalazły się opracowania współautorskie w zakresie omawianej problematyki:

- *Podstawowe pojęcia i konstrukcje w nauce prawa administracyjnego* (rozdział opracowany wspólnie z P. Borowską, P. Sitniewskim, M. Wincenciakiem, P. J. Suwaj, J. Radwanowicz-Wanczewską),
- *Pracownicy administracji publicznej* (rozdział opracowany wspólnie z P.J. Suwaj, M. Wincenciakiem, P. Borowską i A. Modrzejewskim),

- *Prawne formy działania administracji* (rozdział przygotowany wspólnie z M. Wincenciakiem, J. Radwanowicz-Wanczewską, M. Wenclik, A. Brzostek i P. Sitniewskim),
- *Źródła i interpretacja prawa administracyjnego* (rozdział przygotowany wspólnie z A. Brzostek, A. Modrzejewskim, P. Sitniewskim i M. Wenclik).

3. Znaczenie procedur administracyjnych w prawie publicznym

Ponieważ powszechne przekonanie o tym, że procedury (w tym również procedura administracyjna) stanowią jedynie narzędzie do realizacji zadań publicznych, stało się – z upływem czasu – także przede mną w pełni akceptowalne, znaczącą większość moich opracowań naukowych stanowią zagadnienia związane z funkcjonowaniem instytucji prawa administracyjnego w różnych obszarach działania podmiotów publicznych oraz interdyscyplinarnego wykorzystywania instrumentów prawnych w działaniach administracji publicznej. Większość z tych opracowań powstało przy współudziale specjalistów z różnych dziedzin prawa publicznego, dzięki czemu udało się połączyć i rozwiązać trudne kwestie praktyczne, nie podejmowane dotychczas w nauce, z uwagi na ich wieloaspektowy charakter i potrzebę interdyscyplinarnego podejścia. Wśród nich znajdują się m.in. opracowania o charakterze teoretyczno- i dogmatycznoprawnym, poświęcone wielu płaszczyznom działania administracji publicznej. Należą do nich publikacje:

- *Obowiązki właścicieli nieruchomości w zakresie utrzymania czystości i porządku w gminach*, (współautor: A. Modrzejewski), w: *Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe*, 2005 nr 2.
- *Gospodarowanie odpadami komunalnymi – wybrane problemy praktyczne*, w: *Sprawność działania administracji samorządowej*, red. nauk. Elżbieta Ura, Rzeszów 2006,
- *Umowy w zarządzaniu pasem drogowym*, w: *Umowy w administracji*, red. J. Boć i L. Dziewięcka-Bokun, Kolonia Limited, Wrocław 2008,
- *Znaczenie procedur administracyjnych w funkcjonowaniu administracji publicznej*, w: *Nauka administracji*, red. B. Kudrycka, B. G. Peters, P. J. Suwaj, Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa 2009
- *Procedura wymierzenia opłaty planistycznej* (w:) *Opłaty samorządowe w Polsce - problemy praktyczne*, pod red. G. Liszewskiego, (współautor P. Pietrasz), Temida 2, Białystok 2010,
- *Stosowanie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego w procedurze odwoławczej w systemie wdrażania funduszy europejskich w Polsce* (w:) *Procedura odwoławcza w systemie wdrażania funduszy europejskich*, pod red. M. Perkowskiego, Warszawa: ABC a Wolters Kluwer business, 2010
- *Wpływ ustawy z 27.08.2009 r. o finansach publicznych na zakres administracyjnego postępowania egzekucyjnego*, *Finanse Komunalne*, 2011/3

Analiza powyższych kwestii, dokonana w wymienionych opracowaniach wskazuje, że prawnoprocesowa regulacja poszczególnych obszarów materialnego prawa administracyjnego jest znacząco niespójna, co powoduje dysfunkcję przewidzianych tam instrumentów oddziaływania publicznego na podmioty prawa. Ustawodawca tworząc pewne konstrukcje prawne, które – w założeniu – służyć miały ochronie interesu publicznego, czynił to często w sposób niedoskonały. W wyniku powyższego, często normie kompetencyjnej, upoważniającej organ do podjęcia określonych działań w sferze prawa publicznego, nie przyporządkowano rozwiązań prawnych zobowiązujących poszczególne podmioty (najczęściej adresatów decyzji)

do określonych zachowań. Powoduje to brak możliwości zastosowania poszczególnych instrumentów procesowych w stosunku do stron postępowania i daleką nieskuteczność prowadzonych postępowań administracyjnych.

W omawianym obszarze na uwagę zasługują również badania prowadzone nad problematyką uczestnictwa w postępowaniu administracyjnym podmiotów, których charakter jest sporny oraz specyficznej roli organu administracyjnego, kiedy działa on w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, czy też w stosunkach pomiędzy sferami władz publicznych. Wśród prac z tego zakresu znajdują się:

- *Strona postępowania administracyjnego w razie ogłoszenia upadłości likwidacyjnej*, współautor A. Piszcz, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 10.
- *Wpływ ogłoszenia upadłości likwidacyjnej na postępowanie administracyjne dotyczące majątku dłużnika*, współautor A. Piszcz, Przegląd Prawa Publicznego 2008, nr 10,
- *Organ administracyjny jako okarżyciel publiczny*, w: *Bezpieczeństwo wewnętrzne we współczesnym państwie: praca zbiorowa* pod red. Elżbiety Ury, Rzeszów: Politechnika Rzeszowska; Uniwersytet Rzeszowski, 2008
- *Problemy stosowania procedur administracyjnych - wybrane zagadnienia*, w: *Współczesne problemy w administracji publicznej: wybrane zagadnienia* / pod red. Pawła Chmielnickiego, Ewy Książek, Krzysztofa Winiarskiego, Częstochowa: Wydaw. im. Stanisława Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza, 2008,
- *Patologie w relacjach pomiędzy sferami władz publicznych*, współautor A. Jackiewicz, w: *Patologie w administracji publicznej/* red. Patrycja J. Suwaj, Dariusz R. Kijowski, Warszawa: Wolters Kluwer Polska, 2009
- *Zasada nemo iudex in causa sua w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, współautor P. J. Suwaj, w: *Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a.* / pod red. Janusza Niczyporuka, Lublin: Wydaw. Wyższej Szkoły Administracji i Zarządzania, 2010 [druk 2009]

4. Problematyka postępowania podatkowego

Badania dotyczące funkcjonowania procedur administracyjnych wywołały konieczność prowadzenia analizy prawnoporównawczej zarówno zewnętrznej, jak i wewnętrznej. W ramach szczególnych postępowań administracyjnych najważniejszą rolę praktyczną odgrywa postępowanie podatkowe, którego regulacja ma porównywalny charakter do ogólnego postępowania administracyjnego, jednakże ustawodawca przewidział w niej pewne – często dość zaskakujące – odstępstwa i wyjątki. Z jednej strony jest to sytuacja zrozumiała, gdyż – jak się wydaje – taki jest właśnie cel tworzenia procedur szczególnych, aby – z uwagi na specyfikę objętego nich obszaru – zawierały rozwiązania odrębne od postępowania ogólnego i specyficzne. Z drugiej strony, dość duże wątpliwości wzbudza identyczność rozwiązań odnoszących się do konstrukcji Działu IV ustawy Ordynacja podatkowa, gdzie uregulowano postępowanie podatkowe, jeśli porównać je z jurysdykcyjnym postępowaniem administracyjnym.

Interesujące w tym obszarze wydały mi się kwestie odrębności procesowych, ich przyczyny i prawne konsekwencje, oddziałujące zarówno na uczestników postępowania podatkowego jak i na same organy podatkowe. Rozważania te znalazły swój wyraz w cyklu publikacji, na który składają się:

- *Procesowe konsekwencje wprowadzenia instytucji rozprawy do postępowania podatkowego*, w: *Ordynacja podatkowa w praktyce*, Białystok, Temida 2, 2007

- *Ciężar dowodzenia a ciężar dowodu w postępowaniu podatkowym*, w: Ordynacja podatkowa w teorii i praktyce, pod red. Leonarda Etela, Białystok, Temida 2, 2008
- *Wszczęcie postępowania podatkowego na żądanie strony - problemy praktyczne*, w: Podatki i opłaty lokalne w praktyce, pod red. Mariusza Popławskiego, Warszawa, Taxpress, 2008.

5. Administracyjne postępowanie egzekucyjne

Konsekwencją zainteresowań proceduralnych, w sferze działań organów administracyjnych, było objęcie przedmiotem moich badań także zagadnień dotyczących administracyjnego postępowania egzekucyjnego, stanowiącego procedurę wykonawczą, w stosunku do administracyjnego i podatkowego postępowania jurysdykcyjnego. Podstawowym celem prowadzenia postępowania egzekucyjnego jest doprowadzenie do wykonania egzekwowanego obowiązku, czyli spowodowanie, aby zobowiązany zachował się w sposób zgodny z treścią nałożonego na niego obowiązku. Z uwagi na dość skomplikowany charakter rozwiązań prawnych, zakres prowadzonych badań postanowiłem rozłożyć na współpracowników, w wyniku czego powstała współautorskie opracowanie pt. Praktyka administracyjnego postępowania egzekucyjnego, w ramach której przygotowałem następujące części:

- *Czynności przygotowawcze,*
- *Czynności wykonawcze,*
- *Istota i zakres egzekucji administracyjnej,*
- *Koszty egzekucyjne,*
- *Odpowiedzialność w postępowaniu egzekucyjnym,*
- *Podmioty postępowania egzekucyjnego,*
- *Przerwanie toku postępowania egzekucyjnego,*
- *Uczestnicy postępowania egzekucyjnego,*
- *Zasady w postępowaniu egzekucyjnym.*

Analiza przebiegu postępowania egzekucyjnego wykazała, że rozwiązania prawne regulujące zasady stosowania przymusu egzekucyjnego, zawierają szereg rozwiązań niedoskonałych. Dodatkowo, poprzez zastosowanie systemu odesłań do innych aktów prawnych, wprowadzony został przez ustawodawcę stan, w którym trudno jest o prawidłowe zastosowanie przepisów o postępowaniu egzekucyjnym w administracji, zarówno wobec zobowiązanego, jak i innych osób, w szczególności wobec osób reprezentujących zobowiązanego. W sposób dość zawyły uregulowano również relacje pomiędzy organem egzekucyjnym a wierzycielem, co często powoduje nieskuteczność podejmowanych czynności procesowych.

Badania w powyższym zakresie zwieńczone zostały udziałem w pracy zbiorowej, przygotowanej pod red. prof. D. R. Kijowskiego, jakim był komentarz do ustawy o administracyjnym postępowaniu egzekucyjnym, w ramach którego przygotowałem komentarz do art. 67-71b. (*Ustawa o postępowaniu egzekucyjnym w administracji: komentarz*, pod red. D. R. Kijowskiego, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business, 2010, s. 687-730).



6. Prawne i wspierające prawo zasady wykonywania zadań publicznych

Wśród obszarów moich zainteresowań badawczych niebagatelne miejsce zajmuje problematyka reguł i zasad (zarówno prawnych, jak i wynikających z innych źródeł) funkcjonowania administracji publicznej. Wprawdzie problematyka zasad stanowi również element regulacji procesowych (np. zasady ogólne postępowania administracyjnego) jednakże z uwagi na ich fundamentalną rangę i wiążący charakter, postanowiłem uczynić je odrębnym przedmiotem badań. Zainteresowanie wskazanymi zagadnieniami spowodowane było przede wszystkim dwoma czynnikami. Po pierwsze – jak już wskazałem wyżej – można mówić o różnych źródłach zasad postępowania administracyjnego, przy czym ich różny sposób tworzenia wpływa jednocześnie na zakres związania nimi przez organy administracyjne oraz charakter ewentualnych sankcji, możliwych do zastosowania w przypadku naruszenia konkretnej zasady. Z drugiej strony, różny charakter i źródła regulacji powodują, iż często podobny przedmiot powinności stanowią normy zupełnie różnego rodzaju (np. prawne i etyczne), pokrywając się wzajemnie. Powyższe ustalenia, pobudziły mnie do poszukiwania pewnego systemu wartości i wagi owych zasad oraz właściwego sposobu ich stosowania. W tym nurcie zainteresowań powstały następujące publikacje, głównie we współautorstwie:

- *Europejskie standardy procedur administracyjnych a zasady ogólne polskiego postępowania administracyjnego* (współautor P. J. Suwaj), w: *Polska w Unii Europejskiej: wybrane zagadnienia* / pod red. P. Chmielnickiego, E. Książek, K. Winiarskiego, Częstochowa: Wydawnictwo im. S. Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza, 2007.

- *O przecenianej roli kodeksów etycznych*, Administracja Publiczna. Studia krajowe i międzynarodowe 2007, nr 2

- *Europejskie standardy postępowania administracyjnego jako normy kreujące wzorce postaw etycznych urzędnika*, współautor P. J. Suwaj, w: *Etos urzędnika*, red. nauk. D. Bąk, Warszawa: Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, 2007,

- *Ethical Responsibility of Officials of the European Union and type of Sanctions Imposed for Unethical Conduct* (Etyczna odpowiedzialność funkcjonariuszy unijnych i rodzaje odpowiedzialności za zachowania nieetyczne), współautor P. A. Borowska, w: *Dny práva - 2008 - Days of Law*, Brno: Masarykova univerzita, 2008

- *Zewnętrzne uwarunkowania krajowego procesu decyzyjnego*, współautor K. Boiret, w: *Międzynarodowe uwarunkowania administracji publicznej*, pod red. P.J. Suwaj, R. Szczepankowskiego i M. Zdanowicz, Białystok: Wyższa Szkoła Administracji Publicznej, 2008

7. Zmiany wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego i ustawy o postępowaniu przed sądami administracyjnymi w latach 2010-2013

Najbardziej aktualny obszar moich badań skupia się na analizie i ocenie zmian dokonanych w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz procedurze sądownoadministracyjnej, w ostatnim okresie. Generalna ocena dotycząca powyższych zmian wskazuje na błędne założenia ustawodawcy w zakresie stanu prawnego obowiązującego na dzień wprowadzania zmian. W mojej ocenie, projektodawca dokonuje też często pobieżnej i niepogłębionej analitycznej oceny konsekwencji prawnych zaproponowanych zmian. Istotne wątpliwości budzi dobór regulacji, w których dokonywane są zmiany, gdyż nie zostało poprzedzone ani rozważaniami teoretycznoprawnymi, ani też badaniami praktyki administracyjnej lub sądowej. Projektodawca odwołuje się często do orzecznictwa sądów i



trybunałów międzynarodowych, błędnie odczytując jego podstawowe tezy, w których stawiane są zarzuty co do poprawności krajowych regulacji proceduralnych. Rozważania te zostały zawarte w artykule pt:

- *Jakość tworzonego prawa na przykładzie zmian dokonanych w Kodeksie postępowania administracyjnego w latach 2010-2012*, Administracja. Teoria-Dydaktyka-Praktyka, 2013/1,

Szczegółowej analizie poddałem również poszczególne rozwiązania normatywne, które zostały znowelizowane w powyższym okresie. Konkretne instytucje proceduralne zostały poddane analizie i ocenie w następujących opracowaniach:

- *Wyłączenie pracownika od udziału w postępowaniu administracyjnym*, Kontrola Państwowa 2013/5,

- *Wszczęcie postępowania administracyjnego na żądanie strony po nowelizacji k.p.a.*, (współautor J. Dobkowski), w: *Funkcjonowanie samorządu gminnego w Polsce*, red. nauk. P. Pietrasz, K. Gawrońska, D. Kościuk, J. Kulikowska-Kulesza, M. Perkowska, Białystok – Warszawa, Oficyna Wydawnicza ASPRA, 2012,

- *Skarga na przewlekłe prowadzenie postępowania jako przykład inflacji prawa do skutecznej ochrony sądowej przed bezczynnością*, w: *Inflacja prawa administracyjnego*, red. nauk. P. J. Suwaj, Warszawa: Lex a Wolters Kluwer business, 2012,

- *Na marginesie problematyki zwalczania bezczynności organu w postępowaniu administracyjnym*, współautor (J. Dobkowski), w: *Analiza i ocena zmian kodeksu postępowania administracyjnego w latach 2010-2011*, pod red. M. Błachuckiego, T. Górzyńskiej, G. Sibigi, Warszawa, Naczelny Sąd Administracyjny, 2012,

- *Wyłączenie członka zarządu powiatu od udziału w postępowaniu administracyjnym na podstawie ustawy o drogach publicznych*, w: *Prawne problemy samorządu terytorialnego*. T. 1, red. nauk. B. M. Ćwiertniak, Sosnowiec, Oficyna Wydawnicza "Humanitas", 2013,

- *Prawo do dobrej administracji a dobra administracja na przykładzie wybranej regulacji prawnej*, w: *Wpływ przemian cywilizacyjnych na prawo administracyjne i administrację publiczną*, red. nauk. J. Zimmermann, P. J. Suwaj, Lex a Wolters Kluwer business, 2013.

V. Dorobek naukowy, dydaktyczny, organizacyjny i popularyzatorski oraz udział w projektach

1. Wykaz opublikowanych prac naukowych i twórczych prac zawodowych – załącznik nr 4.
2. Informacja o osiągnięciach dydaktycznych i organizacyjnych w sferze dydaktyki – załącznik nr 6.
3. Informacja o działalności popularyzującej naukę oraz o współpracy z instytucjami, organizacjami i towarzystwami naukowymi w kraju i za granicą - załącznik nr 7.

30.05.2014

data

Robert Suwaj

podpis



R. Suwaj, Załącznik nr 2 - Autoreferat