

Prof. zw. dr hab. Jan Boć  
Uniwersytet Wrocławski

Recenzja  
osiągnięć naukowych i dydaktycznych dra Tadeusza Kielkowskiego

Powołany przez Centralną Komisję do Spraw Stopni i Tytułów na podstawie art. 18a ust. 5 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.) na recenzenta w postępowaniu habilitacyjnym dra Tadeusza Kielkowskiego przedstawiam co następuje:

\*

W chwili ukończenia studiów magisterskich na Wydziale Prawa i Administracji Tadeusz Kielkowski miał 24 lata. W sześć lat potem obronił doktorat o temacie sprawa administracyjna. Dziś ma 42 lata i dorobek naukowy obejmujący obok opracowanych po doktoracie studiów i artykułów także monografię *Sprawa administracyjna* oraz monografię *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej*. Od 2001 roku po uzyskaniu doktoratu pracuje na Uniwersytecie Jagiellońskim w Katedrze Postępowania Administracyjnego. Jednocześnie pełni funkcję adwokata.

\*

Ocenę dorobku Tadeusza Kielkowskiego zacznę od pracy *Sprawa administracyjna*. Trzeba zauważyć iż problematyka sprawy administracyjnej stała się przedmiotem zainteresowań autora już wcześniej. Zwłaszcza w wydrukowanym w 1997 roku artykule o tym, czy organy administracyjne rozstrzygają sprawy cywilne pojawia się silniejszy zarys problematyki sprawy administracyjnej połączonej z rozważaniami nad stosunkiem administracyjno-prawnym. Przedstawiony tam pogląd o administracyjnoprawnym cha-

rakterze uprawnienia do wyróżnienia straty wyrządzonej legalnym działaniem administracji jest trafny, choć bez szerszego oparcia o dużo wcześniejszą w tym względzie literaturę. W kontekście pojęcia sprawy cywilnej trafne wyjście od regulacji kodeksu postępowania cywilnego nie dotarło jednak do wyraźnego wskazania zaborczości inwersji ogólnej zasady kompetencyjnej z art. 1 tego kodeksu.

Zbudowana klasycznie rozprawa o sprawie administracyjnej włącza znaczną część pojęć doktryny prawa administracyjnego do rozważań o szczególnym związku między stroną (stronami) a organem prowadzącym postępowanie i wyznaczającym jej normę skonkretyzowaną. Jest to niewątpliwie okazją dobra, bowiem przegląd określeń powszechnie akceptowanego wyróżnienia sprawy administracyjnej pokazuje ich pewną różnorodność. T. Woś, znawca przedmiotu, pisze o „możliwości konkretyzacji wzajemnych uprawnień i obowiązków”. Podobne ujęcia w literaturze dawali także W. Dawidowicz i J. Filipek. Tymczasem inaczej widzi kwestię J. Zimmermann, podkreślając, iż sprawa jest „niepowtarzalnym splotem prawa i faktu” i „nie jest ... tylko sporem ze ... stosunku prawnego ale jest sprawą stosunku prawnego”. Nie cytowany w pracy J. Jendroška przez sprawę administracyjną rozumie „konkretną sytuację życiową, w której interes indywidualny i interes publiczny mają znaleźć wyraz na podstawie prawa po przeprowadzeniu prawem określonego postępowania. Sprawa administracyjna to nie jest, jak nieraz się przyjmuje, zdarzenie prawne – sprawa to «causa» dotycząca konkretnej potrzeby społecznej, mieszcząca się w ramach ogólnych zadań administracji publicznej, a wymagająca władczego rozstrzygnięcia przez organy administracyjne”.

Autor definiując sprawę administracyjną jako kwestię istnienia stanu faktycznego opisanego w hipotezie normy prawnej wymagającej dla uwolnienia się mocy wiążącej autorytatywnej kompetencji opowiada się raczej za pierwszym ujęciem. Jednocześnie odkrywając możliwość normy uprawniającej do konkretyzacji prawa podnosi, iż norma ta nie dotyczy działań o charakterze faktycznym lecz wyłącznie działań jurysdykcyjnych. W ten sposób – jak mi się zdaje – powstanie uprawnień i obowiązków z mocy samego prawa pozostaje w ujęciu autora poza traktowaniem ich jako spraw administracyjnych. Napisawszy te zdania zorientowałem się w toku dalszej lektury pracy, iż podobną refleksję autor sam wywiódł, jednak ze zdaniem, iż nieadekwatność ustaleń dokonanych w rozprawie dotyczy tylko sytuacji nielicznych, które winny być traktowane jako wyjątki potwierdzające regułę.

Nie wnikając głębiej w kwestie dyskusyjne chciałbym się jedynie odnieść do tych fragmentów opracowania, w myśl których akt administracyjny generalny nie jest aktem stanowienia prawa, lecz – podobnie jak decyzja administracyjna aktem stosowania pra-

wa. Moim zdaniem jest to ujęcie wątpliwe, w obliczu myśli, iż akt taki jest jednocześnie aktem wykonania prawa i aktem stanowienia prawa.

Teoretyczny charakter rozważań oczywiście nie przeszkadza pracy być wartościową także w sferze praktycznej. Toteż z przyjemnością można pochwalić te zalety rozprawy o sprawie administracyjnej, które dały podstawę ujawnienia jej wartości przez przywołanie zawartych w niej ustaleń w orzeczeniach Naczelnego Sądu Administracyjnego, Sądu Najwyższego, Trybunału Konstytucyjnego. Mogę podkreślić, iż sytuację taką uznaję za wielce korzystną dla dzieła naukowego, które przecież samo przez się nie zmienia rzeczywistości normatywnej. A argumenty naukowości sprzed ponad stu lat straciły już dawno i niewątpliwie swoje znaczenie, a w przeważającej części i sens.

Monografia o sprawie administracyjnej poprawiona i uaktualniona dla potrzeb druku już po uzyskaniu stopnia doktora może być tu przywołana jako dorobek podoktorski. Jest to pierwsze w literaturze polskiej tak obszerne i kompleksowo zamyślane opracowanie zwieńczone pozytywnymi recenzjami i cytowaniem.

\*

Zapoznając się z całością podoktorskiego dorobku naukowego Tadeusza Kiełkowskiego wyrażonego w materiale artykułowym widzę w nim wysoki merytoryczny poziom rozważań, intensywną potrzebę szukania rozwiązań systemowych, zręczność warsztatową. Autor zajmuje się problemami istotnymi, ważnymi zarówno z naukowego punktu widzenia jak i ze strony potrzeb praktycznych.

We wszystkich tych opracowaniach wykazuje poważną znajomość przedmiotu, maksymalną dyscyplinę terminologiczną i pojęciową w szczególności w tych miejscach, w których sięga po zasoby ustaleń teorii prawa. Z tego ostatniego punktu widzenia na dobrą uwagę zasługuje studium o interesie prawnym w prawie administracyjnym na tle koncepcji H.L.A. Harta, którego elementy zostały potem wdrożone w tok monografii o nabyciu prawa na mocy decyzji administracyjnej.

Na uznanie choć już z innych powodów zasługuje wyraźnie oczekiwane opracowanie (wspólnie z H. Knysiak-Molczyk) ciągle niewyraźnych praktycznie elementów postępowań w sprawach zabużańskich (*Postępowanie w sprawie potwierdzenia prawa do rekompensaty za mienie zabużańskie*). Opracowanie to mocno osadzone na zasadach kodeksowych nabiera wyjątkowo silnego znaczenia praktycznego odzwierciedlającego brak dokładnych regulacji i rangę problemu społeczno-gospodarczego.

W sferze problematyki procesowej dr Tadeusz Kielkowski jawi się jako autor dojrzały, pełen pasji dla nowych pomysłów, mocno zorientowany w niuansach łączenia myśli naukowej z orzecznictwem.

\*

W inteligentnie i całościowo pomyślanej pracy *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej* spotykamy się z dominującą potrzebą przyporządkowania istotnej części rozważań do zaproponowanej przez H.L.A. Harta konwencji takiego widzenia systemu prawa, które opiera się na wyodrębnieniu reguł pierwotnych i reguł wtórnych. Całościowe i zdecydowane uwzględnienie w przedsięwzięciu monograficznym z zakresu polskiego prawa materialnego i polskiego postępowania administracyjnego nowego widzenia normatywnego mechanizmu państwa i szczególnej terminologii nadała tej monografii wyraźnie swoisty wyraz. Jednocześnie bezbłędne dopilnowanie kompleksowej realizacji pomysłu i konsekwentnie zastosowany reżim terminologiczny dają obraz opracowania wielce interesującego, wprowadzającego nowe możliwości w nauce prawa administracyjnego. Nadto wydaje się, iż problem nabycia prawa na mocy decyzji administracyjnej nie był dotychczas w ten sposób opracowywany.

Sama praca składa się z rozdziałów eksponujących potrzebę uwzględnienia pełnego otoczenia tematycznego. Z powodu zamiaru akceptacji nowej koncepcji, nowych pojęć i nowego języka wyróżniają się w sposób oczywisty rozważania z zakresu przedmiotowego i podmiotowego rozumienia prawa, gdzie autor przedstawia drogi koncepcji, którymi pójdzie.

Rozdział pierwszy zawiera przedstawienie podstawowych w rozumieniu podmiotowym postaci prawa w ujęciu teoretycznym. Wydaje się jednakże, iż wśród całościowo i szczegółowo wyróżnianych: wolności, dozwoleń, uprawnień, przywileju, ulgi immunitetu i ekspertyzy kompetencja znalazła się niesłusznie, a to dlatego, że łamie dotychczasowe jej rozumienie w doktrynie prawa administracyjnego zmierzając do bezwzględnej akceptacji skutków niektórych stanowisk w teorii prawa, wedle których na przykład kompetencję kreuje również umowa cywilna.

Oczywiście, również rozdział o mechanizmach nabywania praw uzyskuje w całym spisie treści funkcję podstawową. Mimo, że autor poświęcił pracę nabyciu prawa na mocy decyzji administracyjnej, nie przeoczył, właśnie w tym rozdziale, innych niż decyzja zdarzeń skutkujących nabyciem prawa, choć zdaje się, że powstanie sytuacji prawnej bez podjęcia aktu jurysdykcji, czyli przez samo następstwo określanego stanu

faktycznego prawie zawsze powoduje, przynajmniej w polskim systemie prawa, powstanie obowiązku.

Z jednorazowej lektury pierwszej części pracy doznaję podwójnego wrażenia; raz takiego, które będąc równoznaczne z widzeniem systemu prawa jako związku regul pierwotnych i wtórnych rzeczywiście nadaje temu rozdziałowi wartość „potężnego narzędzia analizy”, drugi raz zaś jako kompleks naukowych wysiłków zmierzających do tego by koniecznie rozdział ten widzieć jako tak wartościowy, iż bez niego analiza funkcjonowania polskiego prawa publicznego, a w szczególności nabycia prawa na mocy decyzji administracyjnej, nie może być dogłębnie przeprowadzona, a wyniki dogłębnie osiągnięte. Można więc wyrazić tu refleksję, iż wszystko to, co o funkcjonowaniu administracji publicznej powiedziała dotychczasowa nauka prawa administracyjnego kierując się własnym zasobem celów i narzędzi badania może doznać dodatkowego naukowego pogłębienia.

Jednakże intensywność eksponowania wartości podziału na normy pierwotne i wtórne zaciera znaczenie podziału na stanowienie prawa i wykonywanie prawa. Tymczasem można skonstatować, iż wiele mechanizmów „funkcjonowania prawa” opiera się właśnie na takim modelu niezależnie od kraju, w którym doktryna jest kreowana, niezależnie od cytowanych nazwisk i empirycznego znaczenia. Jednocześnie warto pamiętać, że jeśli się norm zindywidualizowanych przez konwencjonalne czynności organów nie uzna za przynależne do systemu prawa, to zastosowanie całości skutków układu norm pierwotnych i norm wtórnych natrafi na zrozumiałe ograniczenie.

Praca stanowi rzetelną i twórczą analizę mechanizmu kreowania sytuacji prawnych i postaci praw nabywanych na mocy decyzji administracyjnej. Właśnie postaci te dogłębnie opisane w nowej konstrukcji, wyróżnieniu i znaczeniu, przedstawione w rozdziale VI wydają się dobrze doprecyzowywać obszar objęty badawczym zamysłem. Racjonalnie wiążą teoretyczną strukturę osiągnięcia praw nabytych ze strukturą motywacji prezentowanych przez regulacje prawa materialnego. A wiązane to odbywa się w okolicznościach wyraźnie intensywniej cytowanej literatury tylko z obszaru prawa administracyjnego. Warto też podnieść, iż mocne uwzględnienie części poglądów polskiej doktryny ma miejsce w rozdziałach o decyzji administracyjnej jako konstytutywnej czynności konwencjonalnej i o nabyciu prawa z decyzji.

Wreszcie, trzeba pochwalić autora również za wyeksponowanie w zakończeniu pracy przekonania, iż postępowanie sądowo-administracyjne jest zorientowane na kontrolę czynności konwencjonalnych podejmowanych przez organy administracyjne, a nie na ochronę praw, którym te czynności dają początek – ochronę wchodzącą w rachubę później, gdy odnośne prawa powinny już funkcjonować, a deficyt skutecznych instru-

mentów ochrony jest widoczny aż nadto wyraźnie. Jest to niewątpliwie refleksja prawdziwa. Konstatacji jej trafności towarzyszy jednakże myśl o zasięgu obywatelskiej nie-  
 możności w państwie prawa funkcjonującym na fundamentach zamkniętego systemu źródeł prawa i prawie pełnym dostępie do sądu.

W sferze metodologicznej uderza czytelnika autorska zdolność dysponowania poszczególnymi ustaleniami i swobodnego ustawiania ich relacji. Ale właśnie dla czytelnika jednorazowego, sposób ten wiąże się z pewną trudnością percepcji. Jeśli weźmiemy pod uwagę na przykład zdanie, iż „sekwencyjna relacja między interesem prawnym a prawem w rozumieniu podmiotowym może doznać rozchwiania jedynie na tle normy pierwotnej typu czwartego, ilekroć – z jakichś względów – zostanie z nią związana reguła orzekania” (także w artykule *Interes prawny w prawie administracyjnym na tle H.L.A. Harta koncepcji prawa jako związku norm (regul) pierwotnych i wtórnych*), to rozumienie tego zdania zgodnie z intencją autora wymaga od czytelnika utrwalonej uprzedniej wiedzy o wszystkich użytych tu nowych pojęciach.

Język dokładny, oszczędny lecz bogaty, uzupełniany od czasu do czasu finezyjnymi terminami, dopełnia naukową erudycję autora. Toteż w sferze własnego języka autora, a i wobec całego warsztatu, nic poza pochwałą zgłosić nie mogę. Również opracowanie redakcyjne, pozostając poza jakimikolwiek uwagami, jest wzorowe.

Niemniej w sferze języka warto podkreślić kwestię terminologii wprowadzonej przez autora w ścisłym oparciu o terminologię wziętą z teorii prawa. Przy czym nie idzie tu o używane w literaturze takie pojęcia, jak doniosłość prawna czy czynności konwencjonalne, lecz o to, że także one mogą się znaleźć w niepewnym położeniu: na przykład w różnej i nieporównywalnej skali tej doniosłości a czynność konwencjonalna w trudnej na przykład sytuacji przypisania jej organowi administracyjnemu i paralelnie tak samo wyznaczającemu sobie treść i zakres obowiązku administracyjnego uczestnikowi ruchu na drodze publicznej w razie, gdy dochodzi do powstania stosunku prawnego, sytuacji prawnej, czy tylko zindywidualizowanego obowiązku wprost z mocy prawa. Idzie tu bowiem o uwagę odniesioną do wyraźnie odległego od terminologii nauki prawa administracyjnego języka obrazującego reguły zmiany traktujące o sposobach szeroko rozumianej ingerencji w normy pierwotne, które mają za przedmiot „zachowania polegające na ruchach i zmianach fizycznych”. Tak ujmując tę figurę warto zauważyć, iż zmiany fizyczne nie są w jakiegokolwiek części tożsame z zachowaniami (ludzkimi), że sformułowanie „zachowania polegające na ruchach” nie jest sensowne i w końcu, że pominięto tu nieruchome (zaniechanie), [które *nota bene* są także objęte zachowaniami]. Zresztą również w sferze znaczeń merytorycznych autor pisze już w zakończeniu pracy, iż „o ile zidentyfikowanie wyposażonych w kompetencję adresatów

i reguł zmiany okazało się stosunkowo proste, o tyle zidentyfikowanie adresatów norm pierwotnych, do których mogą być przypisane powinności i prawa dotyczące «zachowań polegających na ruchach i zmianach fizycznych» stanowiło nie lada problem», co wiąże się z niedostatecznym uregulowaniem zdolności administracyjnoprawnej. A wszystko przez to, że autor podniesione tu sformułowanie w paru miejscach traktuje jako cel, a nie jako narzędzie, którego użyteczność dla funkcjonowania prawa administracyjnego jest wątpliwa.

Ze sfery kwestii językowych chcę przytoczyć jeszcze jeden przykład. Nie badałem tego, w którym miejscu i z jakiego powodu decyzje deklaratoryjne zostały przez autora przemienione w decyzje deklaratywne, ale wydaje się, iż dla potrzeb wyjaśnienia podstaw treści i znaczenia decyzji administracyjnych nowy termin jest mniej trafny.

Praca Tadeusza Kiełkowskiego *Nabywanie prawa na mocy decyzji administracyjnej* jest w moim przekonaniu dorobkiem oryginalnym i twórczym również w tym splocie wartości, które prezentują jednocześnie pierwiastki prawa materialnego i postępowania administracyjnego.

Nie podnoszę wobec ustaleń tej pracy dyskusji merytorycznej. Ograniczam się do ogólnej oceny a niektóre z przedstawionych tu uwag mają charakter sporadyczny. Na przykład w kontekście, w którym autor pisze, iż w mechanizmie nabycia prawa w rozumieniu podmiotowym sytuuje się ona na tym samym poziomie i pełni tę samą sprawczą rolę co czynności prawne w ujęciu cywilistycznym, musimy również przywołać myśl, iż poziom jest niewątpliwie ten sam ale mechanizm już nie. Trzeba bowiem zauważyć, iż uprawnienie i obowiązek wiązane w jeden węzeł stosunku administracyjnoprawnego nie stykają się wzajemnie w płaszczyźnie analogicznej do uprawnienia i obowiązku w obrębie stosunku cywilnoprawnego. Brak zsynchronizowania w przedmiocie i treści zachowań strony i organu administracyjnego wyraża się zatem w tym, że w sytuacji uprawnienia strony organ administracyjny stosownie do okoliczności przewidzianych przez prawo, ma obowiązek zapewnić realizację procesową tego uprawnienia w granicach przewidzianych przez prawo. Nie ma natomiast obowiązku świadczenia pomyślanego jako działanie ekwiwalentne wobec uprawnienia strony.

Z kolei w kwestii skuteczności decyzji rozumianej jako powodowanie skutków w sferze indywidualnych norm pierwotnych polegających na powstaniu, zniesieniu, względnie przeniesieniu powinności lub praw warto zauważyć, iż do wyliczonych przez autora decyzji nieostatecznych, decyzji „niemerytorycznych”, decyzji deklaracyjnych i decyzji odmownych, jako nieodpowiadających takiej skuteczności warto by dołączyć kategorię decyzji przedmiotowych, zwanych w dawnej literaturze aktami administracyjnymi rzeczowymi.

W całościowej ocenie pracy podkreślam jej zasób analizy prawniczej i sposób naukowego wiązania teorii prawa z doktryną prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego; podkreślam także wartość twórczego przybliżenia dokładnego obrazu mechanizmu nabywania prawa na podstawie decyzji administracyjnej, a także osobisty entuzjizm autora wykazany w tym zadaniu.

\*

Oceniając inne sfery publicznej działalności Tadeusza Kielkowskiego jako pracownika Uniwersytetu Jagiellońskiego należy uwypuklić działalność dydaktyczną, gdzie w obciążeniach znacznie przekraczających uczelniane pensum mieszczą się wykłady z przedmiotu postępowanie administracyjne i z przedmiotu postępowanie sądowno-administracyjne. Nadto dr Kielkowski od wielu lat prowadzi wykład specjalizacyjny z przedmiotu postępowanie podatkowe oraz kieruje seminarium magisterskim na kierunku administracji. Prowadzi aktywną działalność organizacyjną w ramach Katedry Postępowania Administracyjnego, bierze udział w pracach komisji egzaminacyjnych powoływanych do przeprowadzania egzaminów adwokackich. Nie opuszcza okazji w życiu międzyuniwersyteckim biorąc intensywny udział w licznych od 2002 roku konferencjach krajowych i międzynarodowych, jest ekspertem w sprawach zleczanych przez podmioty zewnętrzne.

\*

Nauka prawa administracyjnego podobnie jak każda dziś nauka (nawet ta, która obejmuje tylko badania podstawowe) winna zajmować się problemami, których rozwiązanie leży w obrębie dalszej użyteczności, co oznacza istnienie zewnętrznych kryteriów oceny i jednoczesną możliwość twórczej kontynuacji. Toteż w tym właśnie miejscu mogę powiedzieć, iż poziom rozważań i ogólna wiedza prawnicza Tadeusza Kielkowskiego czynią z pracy *Nabycie prawa na mocy decyzji administracyjnej* dzieło samodzielne, poważnie pogłębiające wiedzę o mechanizmach państwa i funkcjonowaniu prawa publicznego.

\*

W ogólnej ocenie podnoszę, iż Tadeusz Kielkowski staje się poważnym specjalistą w wielotematycznych kwestiach związanych z decyzją administracyjną a finezyjne



rozważania i wysoki poziom naukowej analizy, twórczo wzbogacają w tym względzie doktrynę prawa administracyjnego.

\*

Recenzję tę sporządzam w przekonaniu, iż dr Tadeusz Kielkowski wszystkimi swoimi osiągnięciami uzyskanymi po otrzymaniu stopnia naukowego doktora wniósł znaczny wkład w rozwój nauki prawa administracyjnego i postępowania administracyjnego a wykazując się istotną aktywnością naukową i dorobkiem dydaktycznym, oraz aktywnością w zakresie współpracy z podmiotami zewnętrznymi i popularyzacji nauki w pełni wyczerpał wymogi określone w art. 16 ustawy o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki.



Jan Boć