

Recenzja rozprawy doktorskiej

Pani magister Dagmary Gut pt. „Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka”, napisanej w Katedrze Postępowania Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie pod kierunkiem Pani dr hab. Małgorzaty Jaśkowskiej prof. UKSW.

1. Problematyka kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych, w tym dopuszczalności wyposażenia ich (w większym lub mniejszym zakresie) w uprawnienia do orzekania merytorycznego, stanowi przedmiot trwającej w polskiej nauce od lat niezmiennie, choć z różnym natężeniem, dyskusji. W ostatniej dekadzie rozgorzała ona na nowo, nie bez związku z austriacką reformą sądownictwa administracyjnego (*Verwaltungsgerichtsbarkeits-Novelle 2012*, BGBl. I Nr 52/2012), w wyniku której doszło m.in. do utworzenia dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego, co powiązano ze zmianą zrodzonego w Austrii w XIX w. kasacyjnego modelu kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych na model merytoryczny. Zakłada się tam obecnie możliwość (a w pewnych przypadkach powinność) samodzielnego orzeczenia przez sąd administracyjny w sprawie administracyjnej, co wyraża się w sformułowaniu: *das Verwaltungsgericht hat „in der Sache selbst” zu entscheiden* (art. 130 ust. 4 Bundes-Verfassungsgesetz, § 28 ust. 2 Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz – VwGVG, BGBl. I Nr 13/2013). Oznacza to, ni mniej ni więcej, możliwość zastąpienia zaskarżonego aktu wyrokiem sądu administracyjnego, a więc orzekanie reformatoryjne (D. Kolonovits, G. Muzak, K. Ströger, *Verwaltungsverfahrensrecht*, Wien 2014, s. 474). Nie bez powodu zatem reformę tę określa się mianem „reformy stulecia” (P. Chvosta, *Die „Jahrhundert-Reform” der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich – ein „neues Zeitalter“ auch für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie in Europa?*, w: Hrsg. A. Krawczyk, *Reformen der Verwaltungsgerichtsbarkeit in den Ländern der jungen Demokratie*, Warszawa 2022, s. 21 i n.), zastrzegając przy tym, że jest to raczej „oderwanie się od starego, zachowanie jego istoty i wreszcie odrodzenie się na wyższym poziomie” (C. Jabloner, *Verwaltungsgerichtsbarkeit in Österreich: 1867-2012 und darüber hinaus*, w: Hrsg. M. Holoubek, M. Lang, *Die Verwaltungsgerichtsbarkeit erster Instanz*, Wien 2013, s. 17).

Z prowadzonych nad tym zagadnieniem badań wynika jednocześnie, że również w innych państwach zachodniej Europy (Francja, Niemcy, Włochy, Szwajcaria,) dominuje tendencja do intensyfikacji sądowej kontroli administracji, przejawiająca się w przesunięciu sił w układzie: administracja i sądownictwo administracyjne, na korzyść tego ostatniego. Wiąże się to z rosnącym znaczeniem przypisywanej sądom administracyjnym roli organów zorientowanych głównie na ochronę publicznych praw podmiotowych, co widoczne jest nawet w tych państwach, w których tradycyjne funkcje sądownictwa administracyjnego wiązano z ochroną obiektywnego porządku prawnego (np. Francja, Włochy, czy Szwajcaria – por. L. L. Hohenecker, *Die neue österreichische Verwaltungsgerichtsbarkeit aus rechtsvergleichender Sicht*, Wien 2015, s. 209-215).

Recenzowana praca doktorska wpisuje się w nurt tego rodzaju badań. Prowadzone z polskiej perspektywy, w nawiązaniu do rozwiązań przyjętych w innych systemach prawnych, stanowią one wyraz niewątpliwej potrzeby szerszego spojrzenia na zagadnienie kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych. Zasadność ich podjęcia uzasadniały głównie obserwowane w ostatnich latach poczynania naszego ustawodawcy (zob. ustawę z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz.U. z 2015 r., poz. 658 – nowelizacja z 2015 r.), wpisujące się w widoczne w Europie tendencje do rozszerzania uprawnień orzeczniczych sądownictwa administracyjnego. Cel tych działań jest zbieżny z założeniami wprowadzanych w tym zakresie zmian legislacyjnych w innych systemach prawnych – chodziło o zwiększenie poziomu ochrony praw jednostki, którego – jak pokazała obserwacja praktyki w ostatnich dziesięcioleciach – nie jest w stanie zapewnić model orzekania kasacyjnego. Autorka recenzowanej pracy trafnie zidentyfikowała ten problem przyjmując za punkt wyjścia założenie, że „merytorycznie rozstrzygnięcia sądów administracyjnych są przejawem rozwoju sądowej ochrony praw człowieka”, a relacja między wskazanymi tendencjami zachodzi i przebiega w sposób kierunkowy, polegający na tym, że „współczesne zapatrywania na rolę sądownictwa administracyjnego i funkcję sądownictwa administracyjnego, jakim jest przede wszystkim ochrona praw i wolności jednostki, zaczynają determinować także sposób orzekania przez te sądy, który z kolei coraz częściej przybiera postać wyrokowania merytorycznego” (wstęp, s. 7). Weryfikacja tej tezy została dokonana przez pryzmat pięciu wiążących się z nią problemów, co znalazło odzwierciedlenie w pięciu kolejnych rozdziałach pracy.

2. Nakreślonym we wstępie celom analizy odpowiada przyjęty w pracy dobór jej metod: metody logiczno-językowej, formalno-dogmatycznej, w ramach której posłużono się wykładnią systemową, funkcjonalną i celowościową, a także metody historycznej i

prawnoporównawczej, z wykorzystaniem elementów metody aksjologicznego i socjologicznego badania prawa, przydatnej w kontekście badań na temat tzw. społecznego poczucia sprawiedliwości.

Za niezwykle istotne dla jasności toku wywodów uważam poczynione przez Autorkę ustalenia terminologiczne (s. 10-12). Biorąc pod uwagę, że kryterium kompetencji orzeczniczej sądu administracyjnego stanowi podstawę do wyróżniania rozmaitych podziałów i modeli sądownictwa administracyjnego (np. kasacyjnego, deklaratoryjnego i reformatoryjnego – L. K. Adamovich, B.-Ch. Funk, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Wien – New York 1987, s. 447) zasadnym było wskazanie znaczenia używanych w pracy pojęć (s. 10). Doktorantka uczyniła to w sposób klarowny, łącząc pojęcie „orzeczenia kasacyjnego” z dobrze znanym nam rozstrzygnięciem polegającym na pozbawieniu mocy obowiązującej lub skuteczności zaskarżonego aktu lub czynności organu administracji, natomiast w ramach „orzeczenia merytorycznego” wyróżniając dwie jego postacie: orzeczenie bezpośrednio merytoryczne (przejęcie przez sąd rozstrzygnięcia sprawy administracyjnej, która była lub powinna być załatwiona przez organ administracji) oraz orzeczenie pośrednio merytoryczne (wydanie przez sąd określonego nakazu). Odpowiadają one istniejącym (wyrok nakazowy – art. 145a p.p.s.a.) i pożądanym w naszym systemie prawnym (wyrok reformatoryjny) formom orzeczeń sądów administracyjnych.

3. Praca jest bardzo obszerna – liczy 350 stron, co wynika z dużego stopnia złożoności prowadzonych analiz. Układ opracowania jest w pełni prawidłowy. Składa się ono z pięciu rozdziałów, wstępu, zakończenia, wykazu literatury, źródeł internetowych, i wykazu orzecznictwa. Imponująca jest ilość wykorzystanej w pracy literatury (ponad 350 pozycji), obejmującej opracowania z zakresu prawa i postępowania administracyjnego (rodzimego i obcego), konstytucyjnego, międzynarodowego oraz teorii prawa. Świadczy to o doskonałej znajomości przez Autorkę podjętej problematyki. Język pracy jest dojrzały, a tok wywodów – przejrzysty i zrozumiały. Strona redakcyjna opracowania nie nasuwa najmniejszych nawet zastrzeżeń.

4. Rozkład zagadnień omawianych w poszczególnych częściach pracy został podporządkowany głównemu celowi badań w postaci weryfikacji zarysowanej we wstępie tezy. W rozdziale 1 (*Sądowa kontrola administracji publicznej jako gwarancja ochrony praw człowieka*) Doktorantka przedstawiła m.in. rozwój idei sądowej kontroli administracji, trafnie wiążąc jej genezę z koncepcją *Rechtsstaat* i eksponując znaczenie dla dalszych rozważań dwóch wykształconych w XIX w. modeli sądowej kontroli administracji – północnoniemieckiego, zorientowanego na ochronę obiektywnego porządku prawnego i

południowoniemieckiego, mającego na celu przede wszystkim ochronę publicznych praw podmiotowych. Jak już wcześniej zaznaczyłam, wyniki badań Autorki pozostają spójne z ustaleniami nauki obcej, że dominujące obecnie w Europie znaczenie ma drugi z wyróżnionych modeli. W pełni podzielam pogląd Doktorantki, że współcześnie sądom administracyjnym przypisuje się raczej rolę gwaranta ochronę publicznych praw podmiotowych, niżli strażnika obiektywnego porządku prawnego. Niewątpliwie ta ostatnia funkcja ma charakter wtórny w tym znaczeniu, że jest ona realizowana w ramach pierwotnego zadania sądów administracyjnych, jakim jest ochrona praw i wolności jednostki (s. 24).

Ten niezwykle doniosły wniosek Autorka zdaje się nieco deprecjonować stwierdzając, że „inna sytuacja ma miejsce w Polsce, gdzie na gruncie regulacji konstytucyjnej (art. 184 zd. 1 Konstytucji RP) *prima facie* na plan pierwszy wybija się aspekt kontroli sądów administracyjnych, kojarzony z ochroną obiektywną, a nie subiektywną” (s. 24). Słusznie zaznacza ona jednak, że wniosek taki wynika z regulacji konstytucyjnej tylko „*prima facie*”, a pogląd o powołaniu sądownictwa administracyjnego przede wszystkim do ochrony praw podmiotowych jednostki nie budzi w rodzimej nauce wątpliwości. Zastrzeżenie to było w pełni słuszne, bowiem wokół użytego w art. 184 Konstytucji RP pojęcia „kontroli” narosło wiele nieporozumień, które – jak sądzę – są jednym z głównych hamulców rozwoju kompetencji orzeczniczej polskich sądów administracyjnych w kierunku orzekania merytorycznego i powodów trzymania się klasycznego, kasacyjnego li tylko modelu. Tymczasem, co warto podkreślić, wiele argumentów przemawia za tym, że pojęcie sprawowania przez sądy administracyjne „kontroli” działalności administracji publicznej wcale nie oznacza, że sądy administracyjne mogą orzekać tylko kasacyjnie. Sprawowanie sądowej kontroli działalności administracji publicznej jest wszak sprawowaniem wymiaru sprawiedliwości (art. 175 ust. 1 Konstytucji), którego cechą w sprawach administracyjnych jest naturalna w tych warunkach następczość (a więc kontrolny charakter). Pojęcie „kontroli” w ujęciu Konstytucji należy przy tym odnosić do etapu rozpoznania sprawy przez sąd administracyjny, nie zaś do etapu wyrokowania. Konstytucja nie przesądza zatem charakteru orzeczeń sądów administracyjnych.

O niedopuszczalności utożsamiania „kontroli” sądowej z „kasacją” zaskarżonego aktu świadczyć może także i to, że pojęcie „sądowej kontroli administracji” jest powszechnie używane w nauce obcej – również w tych systemach, gdzie sądy administracyjne orzekają merytorycznie (np. w Niemczech, czy w Austrii w nauce i orzecznictwie używa się tak wcześniej, jak i obecnie pojęcia „*die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung*”).

Nie budzą najmniejszych zastrzeżeń poczynione w dalszej części rozdziału I ustalenia na temat prawa do sądu administracyjnego jako prawa człowieka (s. 26) i przyczyn takiego

ujęcia problemu (s. 28 i n.) oraz roli sądów administracyjnych w zapewnieniu ochrony tych praw (s. 42 i n.).

5. Kontynuacją poczynionych w rozdziale 1 ustaleń są rozważania zawarte w rozdziale 2 (*Standardy międzynarodowe i unijne kontroli administracji publicznej i ich tendencje rozwojowe*). W jego ramach zidentyfikowano źródła prawa do sądu administracyjnego w systemach ponadnarodowych – ONZ, Rady Europy i Unii Europejskiej, trafnie eksponując rolę orzecznictwa ETPC i TSUE w kształtowaniu się tendencji do poszerzania kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych o uprawnienia do orzekania merytorycznego. Decydujące znaczenie miały tu omówione w pracy wyroki ETPC dotyczące wykonywania kasacyjnych wyroków sądów administracyjnych, z którym wynika, że czas trwania wykonania takiego wyroku (przez organ administracji) zalicza się do czasu trwania procesu sądowego (s. 67). Nie pozostało to oczywiście bez wpływu na ocenę zachowania wynikającego z art. 6 EKPC prawa jednostki do rozstrzygnięcia sprawy „w rozsądnym terminie”. Jak trafnie zauważa Autorka, jedną z metod uczynienia zadość temu wymaganiu jest postulat Komitetu Ministrów RE wprowadzania elementów merytorycznego orzekania do modelu kasacyjnego w postaci chociażby nakazów sądowych (s. 70). Na poziomie unijnym z kolei największe znaczenie Doktorantka słusznie przypisuje przełomowemu wyrokowi TSUE w sprawie *Torubarov* (s. 70 i n.), trafnie konstatując, że „sąd administracyjny powinien mieć kompetencję do podjęcia orzeczenia merytorycznego w przypadku braku wykonania wcześniejszego wyroku przez organy administracji publicznej oraz w przypadku nieprawidłowego, czyli sprzecznego ze wskazaniami sądu, wykonania wyroku” (s. s. 75). W pełni podzielam ten pogląd, z eksponowaną w jego ramach tezą o precedensowym charakterze orzeczeń prejudycjalnych (s. 77 i n.). Moim zdaniem, wskazane w rozdziale 2 opracowania tendencje orzecznicze ETPC i TSUE wyraźnie wskazują na potrzebę, kierunek i zakres niezbędnych zmian w krajowych porządkach prawnych, czego ustawodawcy nie wolno ignorować. Jak można zakładać, wprowadzenie w szerszym zakresie orzekania merytorycznego przez polskie sądy administracyjne wraz z przyznaniem im nieodzownych w tym kontekście uprawnień do prowadzenia postępowania dowodowego jest więc tylko kwestią czasu.

6. Niezwykle doniosłe dla nauki i praktyki ustalenia poczyniła Autorka w rozdziale 3 rozprawy (*Modele orzecznicze sądów administracyjnych w Europie i ich tendencje rozwojowe*). W jego ramach zaproponowała podział na trzy modele sądownictwa administracyjnego, wyróżniony przy uwzględnieniu kryterium kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych: model przeważająco kasacyjny, model kasacyjno-merytoryczny i model przeważająco merytoryczny (s. 91 i n.). Z ustaleń Doktorantki w tym zakresie wynika, że model

czysto kasacyjny jest obecnie najrzadziej spotykany (s. 92) i zanika (s. 121), natomiast w większości europejskich porządków prawnych dominuje tendencja do wprowadzania na większą lub mniejszą skalę możliwości podejmowania przez sądy administracyjne orzeczeń merytorycznych (s. 121). Do cech modelu kasacyjno-merytorycznego Autorka zaliczyła dopuszczalność zarówno orzekania kasacyjnego, jak i merytorycznego, o czym decydują albo charakter sprawy, albo kwestie natury procesowej lub inne czynniki ocenne (s. 102). W ramach pierwszej grupy wskazała państwa z charakterystyczną dla nich konstrukcją sporów pełnej jurysdykcji (np. Francja), do drugiej zaś systemy, w których wydanie orzeczenia merytorycznego obwarowane jest szczególnymi przesłankami (np. Węgry, Słowenia). Z kolei za cechę systemu przeważająco merytorycznego Autorka uznała zasadę podejmowania przez sąd administracyjny wyroków merytorycznych, z dopuszczalnością orzekania kasacyjnie w przypadkach wyjątkowych (s. 108). Model taki przyjęto m.in. w Szwajcarii, Austrii, Holandii i – formalnie – w Chorwacji. Doktorantka słusznie zastrzegła, że w przypadku Chorwacji można mówić o formalnym tylko jej zaliczeniu do grupy państw, w których sądy administracyjne mają przeważająco merytoryczne uprawnienia. Jak się bowiem okazuje, mimo odejścia przez chorwackiego ustawodawcę od czysto kasacyjnego modelu orzekania przez sądy administracyjne, dominuje tam nadal praktyka kasacyjnego orzekania. Wynika to z wielu czynników, omówionych w opracowaniu, w tym głównie z niechęci środowiska sędziowskiego do podejmowania rozstrzygnięć merytorycznych, mimo istnienia ku temu prawnych warunków (s. 119). Trudno oprzeć się wrażeniu, że przynajmniej kilka z tych czynników jest aktualnych również u nas (s. 120), czego Autorka przekonująco dowodzi w dalszej części pracy.

7. W rozdziale 4 rozprawy został rozwinięty niezwykle interesujący wątek modelu orzeczniczego polskich sądów administracyjnych, który w poprzedniej części pracy Doktorantka zakwalifikowała jako model kasacyjno-merytoryczny (s. 104). Jak podkreśliła, wynika to z faktu przyznania polskim sądom administracyjnym stosunkowo szerokich uprawnień merytorycznych, zarówno w sprawach ze skarg na decyzje i postanowienia (art. 145 § 3 i art. 145a p.p.s.a.), na inne akty i czynności (art. 146 § 2 p.p.s.a.), jak i na bezczynność i przewlekłość postępowania (art. 149 § 1 pkt 2 i § 1b oraz art. 154 § 2 p.p.s.a.). Problem w tym, że tylko pierwszy ze wskazanych przepisów (zakładający umorzenie przez sąd postępowania administracyjnego, jeżeli zachodzą ku temu podstawy, w przypadku gdy sąd uchylił zaskarżoną decyzję lub postanowienie na podstawie art. 145 § 1 pkt 1 lub 2 p.p.s.a.) nie budzi większego oporu w praktyce orzeczniczej sądów administracyjnych, choć i tu zdarzają się orzeczenia nieprawidłowe, ignorujące obowiązek umorzenia postępowania administracyjnego, a ograniczające się tylko do uchylenia zaskarżonego aktu (s. 162-163). W pełni zgadzam się z

Doktorantką, że orzeczenie to nie ma jednak zbyt daleko idących skutków (jak np. znany w innych systemach prawnych wyrok reformatoryjny), bowiem mimo że zastępuje decyzję organu, to jednak li tylko kwestii procesowej (s. 164). Inne, mogące mieć znacznie dalej idące skutki orzeczenia merytoryczne polskich sądów administracyjnych (w tym przewidziany w art. 145a p.p.s.a. wyrok nakazowy), mają z kolei znikome znaczenie w praktyce, sądy bowiem nie korzystają z przyznanych im w tym zakresie uprawnień (s. 169-170, 180). W szczególności, jak ustaliła Autorka, nie wydano dotąd żadnego orzeczenia na podstawie art. 145a § 3 p.p.s.a. (s. 188).

Podobne wnioski płyną z ustaleń dotyczących stosowania art. 146 § 1 i 2 p.p.s.a., przewidującego uchylenie aktu (innego niż decyzja lub postanowienie) i stwierdzenie bezskuteczności czynności. Na pełną aprobatę zasługują wywody Doktorantki, dotyczące charakteru aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 p.p.s.a. (s. 192). Zdecydowanie są to pozajurysdykcyjne formy działania administracji, zbliżone do znanych w Austrii aktów wolnych od rygorów procesowych (*verfahrensfreie Verwaltungsakte* – zob. np. L. K. Adamovich, B.-Ch. Funk, *Allgemeines...*, op.cit., s. 279 i n.). Stanowią one wyraz wykonania, a nie konkretyzacji prawa, o czym przekonuje sam ustawodawca tak kwalifikując określone w prawie materialnym czynności (zob. np. art. 47 ustawy z dnia 27 października 2017 r. o finansowaniu zadań oświatowych – Dz. U. z 2022 r., poz. 2082, zgodnie z którym „czynności podejmowane przez organ dotujący, o którym mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32 i art. 40-41a, w celu ustalenia wysokości lub przekazania dotacji, o których mowa w art. 15-21, art. 25, art. 26, art. 28-32 i art. 40-41a, stanowią czynności z zakresu administracji publicznej, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, Dz. U. z 2022 r. poz. 329, 655, 1457 i 1855”). Po drugie, niewątpliwie wydawane w sprawach ze skarg na te akty i czynności wyroki nie mają rozłącznych podstaw w obu paragrafach art. 146 p.p.s.a. (s. 199), przeciwnie – możliwość uznania uprawnienia lub obowiązku wynikającego z przepisów prawa (art. 146 § 2 p.p.s.a.) wchodzi w grę wyłącznie w wyroku uwzględniającym skargę na podstawie art. 146 § 1 p.p.s.a. Po trzecie wreszcie, z całą pewnością przepis ten nie ma zastosowania w sytuacji odmowy wydania aktu lub podjęcia czynności (s. 202), gdyż mamy tu do czynienia nie z „aktem lub czynnością”, lecz z bezczynnością polegającą na niewydaniu aktu lub niepodjęciu czynności (art. 3 § 2 pkt 8 w zw. z pkt 4 p.p.s.a.). Wywody Autorki na ten temat uważam za niezwykle istotne zwłaszcza dla praktyki, orzecznictwo sądowe pod tym względem jest bowiem niejednolite, by nie powiedzieć, że brakuje w nim refleksji zarówno co do kwalifikacji poddanych sądowej kontroli form działania administracji, jak i podstaw wydawanych w tym

względnie wyroków (np. utożsamia się czynność i odmowę dokonania czynności – por. wyrok WSA w Opolu z dnia 29 czerwca 2022 r. I SA/Op 10/22, czy stwierdza się bezskuteczność „czynności” w postaci „odmowy” dokonania czynności – por. wyrok WSA w Krakowie z dnia 10 sierpnia 2022 r. I SA/Kr 398/22). Nie mniejszą wagę mają ustalenia Autorki na temat wyroków merytorycznych wydawanych na skutek skargi na bezczynność (art. 149 § 1 pkt 2 i § 1b oraz art. 154 § 2 p.p.s.a.), które niewątpliwie należy odnosić zarówno do niewydania aktu w postaci decyzji lub postanowienia, jak i aktu innego niż decyzja lub postanowienia, a także niepodjęcia czynności (s. 225-226).

Wnioski płynące z tego fragmentu pracy nie pozostawiają wątpliwości, że mimo wprowadzenia nowelizacją z 2015 r. dość szerokich podstaw do orzekania merytorycznego przez polskie sądy administracyjne, uprawnienia te – z różnych przyczyn (s. 230) – nie są wykorzystywane (za wyjątkiem towarzyszących uchyleniu zaskarżonego aktu uprawnień do umorzenia postępowania administracyjnego na podstawie art. 145 § 3 p.p.s.a.). Uzasadnia to przekonanie, że cele wspomnianej nowelizacji nie zostały osiągnięte, a polski model kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych może być zakwalifikowany jako kasacyjno-merytoryczny jedynie formalnie – w praktyce pozostaje on nadal modelem przeważająco kasacyjnym (s. 232). Uzmysławia to potrzebę zainicjowania poważnej dyskusji nad tym zagadnieniem, dla której doskonały wstęp mogą stanowić przedstawione przez Autorkę wyniki badań.

8. Za wyczerpujące i w pełni trafne uważam wnioski dalszej analizy, przeprowadzonej w ramach rozdziału 5 (*Dylematy wynikające z przyjęcia danego modelu orzeczniczego*). Jak przystało na rzetelnego badacza Autorka, mimo że jest zwolenniczką merytorycznego modelu orzekania przez sądy administracyjne, nie podchodzi doń bezkrytycznie. Zwraca uwagę na wiążące się z nim kontrowersje, dotyczące w szczególności eksponowanego w tym kontekście w rodzimej literaturze ryzyka naruszenia zasady podziału władz (s. 254 i n.). Trafnie przy tym zaznacza, że zasada ta jest wprawdzie różnie rozumiana w poszczególnych porządkach prawnych, jednak obecnie daje się zauważyć tendencję do odchodzenia od formalistycznego jej rozumienia, co oznacza, że zasada podziału władz wcale nie musi stać na przeszkodzie przyznaniu sądom administracyjnym uprawnień do merytorycznego orzekania (s. 270). Potwierdzają to badania prawnoporównawcze, których wyniki dowodzą istnienia tendencji do zmiany układu sił na korzyść sądownictwa administracyjnego, co wiąże się z niekwestionowaną współcześnie potrzebą zapewnienia jednostce efektywnej ochrony prawnej (L. L. Hohenecker, *Die neue österreichische...*, op.cit., s. 213). Analogiczny pogląd zaprezentowała Autorka recenzowanej pracy (s. 236) i nie sposób się z nią nie zgodzić.

Nie powinno budzić wątpliwości, że pożądanego poziomu ochrony prawnej nie jest w stanie zapewnić jednostce kasacyjny model kompetencji orzeczniczych sądów administracyjnych. Powszechnie znaną słabością tego systemu jest kwestia wykonania kasacyjnego orzeczenia sądu, pozostawiona organowi administracji, który nie zawsze chce się pogodzić z oceną prawną sądu lub unika wykonania wskazań co do dalszego postępowania. Słabość tę pogłębia brak możliwości monitorowania przez sądy administracyjnego poczynania organu po przekazaniu mu wyroku wraz z aktami sprawy (s. 245). W związku z tym ciężar czuwania nad wykonaniem wyroku zgodnie z oceną prawną i wskazaniem sądu co do dalszego postępowania (art. 153 p.p.s.a.) spoczywa na słabszej stronie stosunku administracyjnego, jakim jest strona postępowania. Niczym nadzwyczajnym są w związku z tym przypadki przewlekłości postępowania administracyjnego prowadzonego po wydaniu wyroku kasacyjnego, czy niewykonywanie lub nienależyte wykonywanie zaleceń sądu. Wszystko to wpływa na ocenę dochowania konwencyjnych i unijnych wymagań prawa do sądu (skutecznej ochrony sądowej). Nierzadkie są też przypadki określane mianem efektu jo-jo, czy też kaskady kasacji (s. 247), typowe dla kasacyjnych systemów kompetencji orzeczniczej sądów administracyjnych. Wszystko to wpływa także na negatywny odbiór takich orzeczeń w społeczeństwie, co – jak trafnie zauważa Autorka – wiąże się z zagadnieniem tzw. społecznego poczucia sprawiedliwości (s. 248). Obserwacja praktyki uzmysławia, że strony często nie rozumieją konieczności ponownego załatwienia sprawy przez organ administracji w sytuacji, gdy ich skarga została uwzględniona. A jest to przecież typowy skutek orzekania kasacyjnego, oferującego „sprawiedliwość odroczoną” (s. 251) i do tego często warunkową.

Świadomość tych dylematów w pełni uzasadnia sformułowany przez Doktorantkę pogląd, że „merytoryczna formuła orzecznicza sądów administracyjnych może więc lepiej wpisywać się z ideą demokratycznego państwa prawnego i efektywniej realizować prawo do sądu” (s. 271). Trafności tego stanowiska nie podważają, moim zdaniem, formułowane w tym względzie w nauce zastrzeżenia, takie jako ryzyko upolitycznienia sądów administracyjnych, uciekanie organów administracji od załatwiania spraw skomplikowanych, czy konieczność wyposażenia sądów administracyjnych w uprawnienia do prowadzenia w szerszym niż obecnie zakresie postępowania dowodowego, co niesie za sobą ryzyko większych kosztów i przewlekłości postępowania sądowego (s. 272 i n.). Za w pełni przekonującą w tym kontekście uważam argumentację Autorki, że większość z tych dylematów nieobca jest również modelowi orzekania kasacyjnego, inne zaś można rozwiązać korzystając z doświadczeń obcych systemów prawnych. Przykładowo, z analizy danych dotyczących austriackiego sądownictwa administracyjnego po reformie z 2014 r. wynika, że wydłużył się wprawdzie czas trwania

postępowań sądowych pierwszej instancji, ale za to znacznie zmniejszyła się liczba wnoszonych środków odwoławczych (P. Chvosta, *Die „Jahrhundert-Reform“ ...*, op.cit., s. 36). Jest to, jak sądzę, nie do przecenienia, zwłaszcza w warunkach chronicznego przeciążenia Naczelnego Sądu Administracyjnego. Warto też pamiętać, że do skrócenia czasu trwania postępowania sądowego w Austrii przyczyniła się likwidacja drugiej instancji administracyjnej. Postulaty takie są wysuwane również u nas (W. Chróścielewski, A. Krawczyk, *Konstytucyjne podstawy sądownictwa administracyjnego w Niemczech, Austrii i Szwajcarii a koncepcja sądowej kontroli administracji w Konstytucji RP*, w: red. A. Domańska, *Księga jubileuszowa profesora Krzysztofa Skotnickiego*, w druku).

9. Przeprowadzona w pracy analiza pozwoliła na wykazanie trafności postawionej na wstępie tezy, że merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych stanowią przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka. Podzielam pogląd Autorki, że wyposażanie sądów administracyjnych w kompetencje do wyrokowania w sposób merytoryczny powinno się postrzegać jako kolejny etap w rozwoju i doskonaleniu sądowej kontroli administracji (zakończenie, s. 303). Stan ten uważam, podobnie jak Doktorantka, za pożądany i docelowy w naszych warunkach jako zdecydowanie bardziej efektywny niż funkcjonujący obecnie model kasacyjny. Uważam, że poczynione w pracy ustalenia, niezwykle szczegółowe i wyczerpujące, uwzględniające wszystkie istotne aspekty tytułowego zagadnienia, mogą i powinny stanowić punkt wyjścia w dyskusji na temat przyszłego kształtu kompetencji orzeczniczej polskich sądów administracyjnych. Płynących z niej wniosków nie powinien zignorować przede wszystkim sam ustawodawca, który dzięki wysiłkom Doktorantki zyskuje przemyślane i odpowiednio uzasadnione propozycje wchodzących tu w grę rozwiązań.

10. Reasumując stwierdzam, że recenzowane opracowanie spełnia wszystkie warunki przewidziane dla prac doktorskich, określone w art. 13 ust. 1 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 ze zm.) w zw. z art. 179 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2018 r. poz. 1669). Wnoszę tym samym o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Jednocześnie, ze względu na pionierski charakter badań i wybitne walory pracy, wnoszę o jej wyróżnienie.

Agnieszka Krawczyk

