

Dr hab. Wojciech Piątek
Katedra Postępowania Administracyjnego
i Sądowoadministracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Poznań, dnia 24 stycznia 2017 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej pana Piotra Dębkowskiego
pt. „Skarga kasacyjna od postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych”,
przygotowanej pod kierunkiem naukowym prof. dr hab. Jana Pawła Tarno oraz dr
Magdaleny Sieniuc,
Łódź 2016, maszynopis s. 246.**

Zgodnie z uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego z dnia 16 grudnia 2016 r., powołującą mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej pana Piotra Dębkowskiego, o czym zostałem poinformowany pismem Pani Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UŁ, prof. UŁ dr hab. Agnieszki Liszewskiej z dnia 20 grudnia 2016 r., poniżej przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej z pozytywną oceną oraz wnioskami co do kontynuowania dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

I. Uwagi ogólne. Ocena wyboru tematu pracy.

Przedłożona do oceny rozprawa doktorska stanowi obszerne studium z dziedziny polskiego postępowania sądowoadministracyjnego dotyczące pojęcia oraz znaczenia zaskarżalności orzeczeń wydawanych przez wojewódzkie sądy administracyjne ze szczególnym uwzględnieniem kontroli instancyjnej sprawowanej przez Naczelny Sąd Administracyjny nad postanowieniami kończącymi postępowanie w sprawie.

Temat rozprawy doktorskiej obejmuje szeroko diskutowaną przez przedstawicieli nauki w ostatnich latach problematykę dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego, w tym regulację prawną środków odwoławczych uregulowanych w dziale IV ustawy z 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (t.j. Dz.U. 2016, poz. 718 ze zm., dalej p.p.s.a.). Duże zainteresowanie tymi zagadnieniami nie może dziwić, skoro sądownictwo administracyjne w Polsce w modelu dwuinstancyjnym funkcjonuje dopiero od 1 stycznia 2004 r., tj. od dnia wejścia w życie p.p.s.a. Co istotne, rozważania podjęte przez Autora, oprócz uwzględnienia bogatego dorobku nauki, poszerzają dotychczasową wiedzę o zaprezentowane w rozprawie doktorskiej uwagi na temat zaskarżalności postanowień zapadających przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi. Jak dotąd, przedstawiciele nauki skupiali się w swoich dociekaniach bądź to na zaskarżalności samych wyroków, bądź też w sposób ogólny orzeczeń sądów I instancji, nie zwracając uwagi na szczególne właściwości postanowień, które powinny przekładać się na sposób i tryb ich zaskarżenia. Poza tym, uzasadnieniem dla podjętych rozważań, na co doktorant zwrócił uwagę we wstępie (s. 6 rozprawy doktorskiej), była jedyna jak dotąd kompleksowa nowelizacja p.p.s.a. dokonana ustawą z 9 kwietnia 2015 r. (Dz.U. 2015, poz. 658), która objęła swoim zasięgiem obszar podjętej w pracy analizy. Z tych względów wybór tematu pracy uważam za jak najbardziej uzasadniony.

Praca napisana została starannie, jasno i zrozumiale. Autor wykazał się dobrą znajomością problematyki objętej zakresem tematycznym rozprawy, rzetelnością oraz dociekliwością badawczą. Potrafił zidentyfikować znajdujące się w obrębie pola badawczego problemy oraz zaproponować ich rozwiązanie. W podejmowanych problemach Doktorant zachował umiar i szacunek dla odmiennych poglądów.

II. Ocena struktury pracy oraz metodologii badań

Rozprawa doktorska podzielona została na sześć rozdziałów poprzedzonych wstępem oraz zakończonych podsumowaniem. We wstępie Autor pracy określając pole badawcze wskazał, że będzie ono dotyczyło kontroli instancyjnej postanowień zapadających przed sądem I instancji, kończących postępowanie w sprawie (s. 6 rozprawy doktorskiej). Następnie formułując początkowe pytania Doktorant przedstawił główną tezę pracy, dotyczącą potrzeby definitywnej i całkowitej zmiany modelu kontroli instancyjnej postanowień sądów I instancji na tryb zażaleniowy (s. 7 rozprawy doktorskiej).

Mankamentem rozważań wstępnych jest brak wyraźnego wskazania metod badawczych, którymi Autor zamierzał się posługiwać. Co prawda Doktorant wskazuje, że na potrzeby planowanych badań będzie analizował regulację prawną dotyczącą postępowania przed sądami administracyjnymi, uwzględniając kontekst towarzyszący pracom nad ustawami reformującymi sądownictwo administracyjne w 2004 r. oraz nowelizację z 2015 r., tym niemniej z powyższych uwag powinny wynikać wyraźne założenia metodologiczne pracy, których istnienia można jedynie poszukiwać samodzielnie. Niewątpliwie podstawową zastosowaną w pracy była metoda dogmatyczna, dzięki której Doktorant dokonał analizy obecnego porządku normatywnego w wybranym przez siebie zakresie badawczym. Autor korzystał ponadto z metody prawnoporównawczej, odwołując się do kształtu normatywnego skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym. W ograniczonym stopniu zastosowana została metoda historyczna, która umożliwiła Doktorantowi prześledzenie zmian jakie na przestrzeni ostatnich lat dotknęły środki odwoławcze w p.p.s.a.

Pierwszy rozdział pracy dotyczy problematyki istoty oraz struktury postanowienia sądu administracyjnego. Autor dokonał w nim wyróżnienia postanowienia spośród innych orzeczeń sądowych, wskazując na jego zakres przedmiotowy. Zważywszy na temat opracowania, rozpoczęcie rozważań od tego zagadnienia było potrzebne i uzasadnione.

W drugim rozdziale rozważania zostały zawężone do jednego tylko rodzaju postanowień zapadających przed sądami administracyjnymi, a mianowicie rozstrzygnięć kończących postępowanie w sprawie. Autor trafnie zwrócił uwagę na to, że postanowienia tego rodzaju mogą kończyć postępowanie sądowe co do istoty bądź też dawać kres postępowaniu bez wydania rozstrzygnięcia co do meritum.

Trzeci rozdział pracy dotyczy zarówno konstytucyjnego jak i ustawowego pojmowania instancyjności postępowania sądowego. Formułując poglądy na temat instancyjności zarówno w ujęciu konstytucyjnym oraz ustawowym Doktorant mógłby w bardziej pogłębiony sposób skupić się na formułowanych w tym względzie poglądach, zwłaszcza w najnowszej literaturze (przykładowo zob. P. Grzegorzczak, K. Weitz w: red. L. Bosek, M. Safjan, Konstytucja RP. Tom I. Komentarz. Art. 1-86, Warszawa 2016, s. 1801-1805), gdzie dewolutywność nie jest traktowana jako konieczny warunek prawa do zaskarżenia orzeczenia sądu. Prezentując nawet odmienny pogląd w tym przedmiocie, Doktorant powinien był odnieść się do formułowanych w doktrynie stanowisk.

Najobszerniejszym, a zarazem jednym z najistotniejszych dla podjętej problematyki są rozważania przedstawione w czwartym rozdziale pracy, w którym Autor dokonał przedstawienia wszystkich środków zaskarżenia istniejących w postępowaniu

sądowoadministracyjnym ze szczególnym uwzględnieniem przesłanek dopuszczalności skargi kasacyjnej. Rozważania te w znacznym stopniu prowadzone były z punktu widzenia obu podlegających zaskarżeniu do NSA rodzajów orzeczeń, tzn. zarówno wyroków jak i postanowień. Ze względu na temat rozprawy doktorskiej, wydaje się że Autor powinien większą uwagę poświęcić zaskarżalności postanowień, w tym odmienności jakie na tym tle występują względem wyroków sądów pierwszej instancji. Poza tym, powracając do tematu opracowania, Autor nie wyjaśnił szerzej dlaczego zakresem badań objęte zostały w pkt 4.3 pozostałe środki zaskarżenia.

Logiczną konsekwencją rozważań przedstawionych w rozdziale czwartym były dociekania poświęcone w kolejnym rozdziale postępowaniu w sprawie ze skargi kasacyjnej. W tym względzie, podobnie jak we wcześniejszym rozdziale, autor mógłby szerszą uwagę poświęcić samej problematyce procesu, w którym przedmiotem zaskarżenia jest postanowienie.

Ostatni rozdział dotyczy uprawnień orzeczniczych NSA, które przedstawione zostały we właściwy sposób. Zarówno jednak ostatni jak i wcześniejsze rozdziały nie zawierają własnych wprowadzeń do rozważań oraz podsumowań, które porządkowałyby tok rozważań. Autor niekiedy w ostatnim akapicie danego rozdziału stara się przedstawić zestawienie najważniejszych spostrzeżeń i tez (przykładowo na końcu pierwszego rozdziału – s. 29 rozprawy doktorskiej). Niejednokrotnie takiego podsumowania wyraźnie brakuje (przykładem tego jest ostatni rozdział, który kończy się na s. 223 rozprawy uwagami na temat przedstawienia zagadnienia prawnego składowi 7 sędziów).

W zakończeniu pracy Autor potwierdził zasadność sformułowanej na wstępie tezy wskazując jako rozwiązanie optymalne „objęcie wszystkich postanowień zaskarżalnych w trybie zwykłym, w tym również dotyczących interesu prawnego podmiotu wnoszącego skargę, postępowaniem zażaleniowym” (s. 229 rozprawy doktorskiej). Pogląd ten został następnie szeroko umotywowany.

Opowiadając się zdecydowanie za koniecznością przeniesienia do trybu zażaleniowego wszystkich postanowień sądów I instancji kończących postępowanie w sprawie Autor nie poddał analizie innej możliwości przyspieszenia postępowania sądowoadministracyjnego, a mianowicie wprowadzenia w odniesieniu do niektórych rodzajów spraw tzw. poziomego toku instancji. Uwagi przedstawione przez Doktoranta w tym względzie wzbogaciłyby jego rozważania.

Wzbogaceniem pracy byłoby podjęcie przez Autora ponadto rozważań prawnoporównawczych, które nie ograniczałyby się jedynie do polskiej procedury cywilnej.

Problematyka zaskarżalności orzeczeń sądów pierwszoinstancyjnych jest obecna we wszystkich państwach, w których sądownictwo administracyjne ma przynajmniej dwuszczeblowy model. Dobrą ilustracją nowych rozwiązań dotyczących instancyjności postępowania przed sądami administracyjnymi są uregulowania austriackie, gdzie rewizją zaskarżalne są zarówno wyroki jak i postanowienia sądów pierwszoinstancyjnych (szerzej zob. A. Kahl, *Rechtschutz Genge Entscheidungen der Verwaltungsgerichte erster Instanz beim VwGH* w: J. Fischer, K. Pabel, N. Raschauer, *Handbuch der Verwaltungsgerichtsbarkeit*, Wien 2014, s. 436-440).

III. Ocena szczegółowych zagadnień badawczych

Zaletą recenzowanej rozprawy doktorskiej pozostaje przedstawienie przez jej Autora wielu szczegółowych problemów badawczych, które łączą się z głównym tematem opracowania. Autor nie unika wyrażania własnych poglądów dając przy tym dowód znajomości problematyki procesowej z zakresu p.p.s.a., w tym umiejętności krytycznego osądu formułowanych w doktrynie oraz w orzecznictwie sądowym stanowisk oraz prezentowania własnych opinii. Niekiedy jednak przedstawiane uwagi powinny uwzględniać szerszy dorobek nauki oraz orzecznictwa sądowego. W tym względzie na uwagę zasługują następujące, poruszone w rozprawie doktorskiej, problemy:

- 1) zaliczenia do kręgu orzeczeń sądowych uchwał Naczelnego Sądu Administracyjnego (s. 15, 17 rozprawy doktorskiej). Pogląd ten uważam za zasadny. Pomimo tego, że podejmując uchwałę Naczelny Sąd Administracyjny nie rozstrzyga konkretnej sprawy sądowoadministracyjnej, tym niemniej uchwała jest szczególną postacią czynności decyzyjnej, w której dochodzi do rozstrzygnięcia powstałego konfliktu o sposób rozumienia prawa (szerzej zob. A. Skoczylas, *Działalność uchwałodawcza Naczelnego Sądu Administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 1 i nast.),
- 2) zaliczenia do kręgu orzeczeń sądowych zarządzeń (s. 17 rozprawy doktorskiej). Z tym poglądem nie mogę się zgodzić. W zarządzeniu nie dochodzi zazwyczaj do rozstrzygnięcia jakiegokolwiek konfliktu o prawo. W praktyce obok kwestii proceduralnych, może ono dotyczyć zagadnień administracyjnych i organizacyjnych. Zarządzenie jako oświadczenie woli organu sądowego do którego jedynie odpowiednie zastosowanie znajdują przepisy o orzeczeniach (art. 167 p.p.s.a.) jest jedną z form kierowania sądem przez upoważnione do tego organy (szerzej zob. W. Piątek, *Zarządzenia w postępowaniu sądowoadministracyjnym*, ZNSA 2012, z. 6, s. 54),

- 3) wskazania, że uzasadnienie jest elementem składowym orzeczenia (s. 19 rozprawy doktorskiej). Z tym poglądem także nie mogę się zgodzić. Jego przyjęcie powodowałoby, że w razie oddalenia skargi przez sąd I instancji, zapadły wyrok pozbawiony zostałby jednego ze swoich kluczowych elementów w postaci uzasadnienia (szerzej zob. W. Piątek, Glosa do wyroku NSA z 17 marca 2010 r., sygn. akt II FSK 1825/08, Forum Prawnicze 2011, z. 3, s. 76-77),
- 4) przyjęcia, że sąd nie wydaje zarządzeń tylko postanowienia, nawet jeżeli ustawodawca stanowi inaczej (s. 21 rozprawy doktorskiej). Pogląd ten uważam za słuszny. Zarządzenia wydawane są przez jednoosobowy organ sądowy. Sąd podejmuje czynności decyzyjne bądź to w formie wyroku, gdy dochodzi do rozstrzygnięcia sprawy, bądź postanowienia w każdym innym wypadku (zob. art. 160 p.p.s.a.),
- 5) przedmiotowego rozumienia pojęcia sprawy sądowoadministracyjnej w odniesieniu do powagi rzeczy osądzonej wyroku wydanego w sprawie ze skargi na uchwały organów jednostek samorządu terytorialnego (s. 42-43 rozprawy doktorskiej). Poruszony przez Doktoranta temat wymagałby w tym zakresie pogłębienia chociażby przez uwzględnienie kilku pozycji literatury (m.in. A. Faruga, Powaga rzeczy osądzonej na gruncie art. 101 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Casus 2011, z. 4, J. Parchomiuk, Granice rozpoznania i orzekania sądu administracyjnego w sprawach kontroli uchwał organów jednostek samorządu terytorialnego, ZNSA 2013, z. 6, D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007),
- 6) „ujednolicania orzecznictwa” w kontekście instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego (s. 57 rozprawy doktorskiej). Tak samo jak Doktorant uważam, że jednolitość orzecznictwa sądów administracyjnych odgrywa donioślejsze znaczenie aniżeli w stosunku do sądów powszechnych ze względu na jej znaczenie dla prawidłowego i sprawnego funkcjonowania władzy wykonawczej,
- 7) podobieństwa kształtu normatywnego skargi kasacyjnej w p.p.s.a. do instytucji kasacji obowiązującej w postępowaniu cywilnym do dnia 5 lutego 2005 r. (s. 73 rozprawy doktorskiej). Ze stanowiskiem tym nie mogę się w zupełności zgodzić. W mojej ocenie Doktorant podkreślając kilkakrotnie cywilny rodowód środków odwoławczych obowiązujących w p.p.s.a. nie uwzględnia istotnej roli orzecznictwa sądów administracyjnych w tym zakresie, które w sposób zupełnie odrębny kształtuje rozumienie poszczególnych instytucji procesowych p.p.s.a. Dowodem tego pozostaje obecne brzmienie art. 188 p.p.s.a., które zostało wykształcone m.in. pod wpływem orzecznictwa sądowego. Nie przystaje ono

ani do obecnego brzmienia skargi kasacyjnej w postępowaniu cywilnym, ani też do tego, które obowiązywało do 5 lutego 2005 r.,

8) środka odwoławczego, który przysługuje od postanowienia wojewódzkiego sądu administracyjnego o odrzuceniu skargi o wznowienie postępowania sądowoadministracyjnego z uwagi na uchybienie terminu do jej wniesienia (s. 80 rozprawy doktorskiej). Zgadzam się w tym względzie z poglądem Doktoranta, że właściwym środkiem odwoławczym jest w tym wypadku skarga kasacyjna ze względu na brak regulacji, która ustanawiałaby wyjątek od reguły ustalonej w art. 173 §1 p.p.s.a.,

9) rodzaju posiedzenia na którym dochodzi do rozpoznania przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej (s. 115-116 rozprawy doktorskiej). Doktorant tranie zwrócił uwagę na brak zasadności domagania się od skarżącego kasacyjnie, ażeby złożył on oświadczenie o którym stanowi art. 176 §2 in fine p.p.s.a.,

10) koniecznego warunku dewolutywności środka odwoławczego (s. 116 rozprawy doktorskiej). Formułując ten pogląd Doktorant mógłby jednak rozważyć możliwość wprowadzenia w p.p.s.a. tzw. instancji poziomej, co także mogłoby przyczynić się do przyspieszenia czasu trwania postępowania. Nawet gdyby Autor nie widział potrzeby czy też zasadności nadania środkom odwoławczym w określonych wypadkach niedewolutywnego charakteru, niewątpliwie rozważania w tym zakresie przyczyniłyby się do wzbogacenia rozprawy,

11) przymusu adwokacko-radcowskiego w odniesieniu do zażalenia (s. 160 rozprawy doktorskiej). Podzielam pogląd Doktoranta o potrzebie rozważenia całkowitej rezygnacji z przymusu adwokacko-radcowskiego w przypadku wniesienia zażalenia. Sama natura prawna tego środka odwoławczego oraz jego wymagania formalne przemawiają za tym, ażeby żalący się mógł samodzielnie sporządzić oraz wnieść zażalenie do sądu II instancji za pośrednictwem sądu I instancji,

12) „powierzchnowego” badania skargi kasacyjnej przez sąd I instancji (s. 184 rozprawy doktorskiej). Użyte przez Doktoranta sformułowanie uważam za niezbyt fortunate. Ustawodawca wprowadzając do p.p.s.a. nowy art. 179a stworzył sądowi I instancji możliwość uwzględnienia skargi kasacyjnej w trybie autokontroli. Podjęcie rozstrzygnięcia w tym przedmiocie zawsze powinno być dogłębnie przemyślane. Wskazane w art. 179a p.p.s.a. przesłanki nie mają charakteru powierzchownego czy też ogólnego,

13) zacierania się kompetencji obu instancji sądowych (s. 187 rozprawy doktorskiej). Nie uważam, aby dodanie do p.p.s.a. art. 179a doprowadziło do zatarcia się czy też częściowego ząbienia się kompetencji orzeczniczych sądu I instancji oraz Naczelnego Sądu

Administracyjnego. Wojewódzki sąd administracyjny w postępowaniu kasacyjnym powołany został do formalnej weryfikacji wniesionego środka odwoławczego. Regulacja art. 179a p.p.s.a. ma charakter wyjątkowy. Sądem uprawnionym do merytorycznego rozpoznania skargi kasacyjnej jest Naczelny Sąd Administracyjny.

Chciałbym w tym miejscu podkreślić, że przedstawione powyżej uwagi, które częściowo uznałem za zasadne, stanowią dowód doniosłości poruszanej w recenzowanej pracy problematyki, w tym jej znaczenia dla sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne. Nie wpływają one na pozytywną ocenę recenzowanej rozprawy doktorskiej.

IV. Konkluzja

Dotychczasowe uwagi uprawniają sformułowanie wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska autorstwa Pana Piotra Dębkowskiego stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z zakresu sądowej kontroli administracji publicznej. Autor wykazał solidną znajomość literatury oraz orzecznictwa sądowego, umiejętnie dokonując analizy przepisów prawnych. Merytoryczna wartość rozprawy jest dowodem tego, że Autor ma ogólną wiedzę w dziedzinie prawa administracyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych w obrębie zagadnienia prawnego będącego przedmiotem rozprawy. Z tych powodów w oparciu o art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. 2016, poz. 882 ze zm.) wnoszę o dopuszczenie Doktoranta do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.


Dr hab. Wojciech Piątek