

dr hab. *Robert Sawuła*
prof. nadzw. WSPiA
Rzeszowskiej Szkoły Wyższej
w Rzeszowie

Przedmiotem recenzji w przewodzie doktorskim **Pana mgra Piotra Dębkowskiego** jest Jego praca pt. „*Skarga kasacyjna od postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych*” (Łódź 2016, s. 246) napisana pod kierunkiem **prof. dr hab. Jana Pawła Tarno** w Zakładzie Sądownictwa Administracyjnego na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Tytuł, przedmiot i cel pracy

Kilkunastoletni okres funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w Polsce w formie urzeczywistniającej konstytucyjny standard dwuinstancyjnego postępowania sądowego nie czyni bezprzedmiotowym dysputy odnośnie optymalnego modelu procesu sądowoadministracyjnego. Przeciwnie, dokonywane przez prawodawcę – niekiedy znaczące – korekty zasadniczych konstrukcji zawartych w ustawie z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2016 r., poz. 718 ze zm., dalej – Ppsa) stwarzają asumpt prowadzenia dociekań przez naukę prawa odnośnie trafności wprowadzanych zmian, są niekiedy podstawą formułowania postulatów ulepszeń prawa w tym obszarze. W nurt tego typu rozważań wpisuje się recenzowana rozprawa Piotra Dębkowskiego. *Prima facie* tytuł pracy zdaje się sugerować zbyt wąskie ujęcie problematyki badawczej, co zwykle utrudnia rozwinięcie dyskursu naukowego właściwego opracowaniom o charakterze pracy doktorskiej, a ponadto stwarza wrażenie, że odnosi się do zagadnień już opracowanych przez doktrynę. Lektura dzieła zdecydowanie to pierwsze wrażenie czyni niezasadnym.

Autor trafnie dostrzega daleko idące modyfikacje w przepisach Ppsa, jakie wprowadzono ustawą z dnia 9 kwietnia 2015 r. o zmianie ustawy – Prawo o ustroju sądów administracyjnych oraz ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2015 r., poz. 658 – dalej: nowela Ppsa z 2015) i już w tytule pracy sugeruje, że Jego uwaga zostanie skoncentrowana na kwestii kontroli

instancyjnej postanowień wydawanych przez wojewódzkie sądy administracyjne i to tylko w formie skargi kasacyjnej. Pretekstu do uczynienia tej problematyki przedmiotem uwagi Aspiranta dała – przewidziana nowelą Ppsa z 2015 – modyfikacja przepisu art. 173 § 1 Ppsa, poprzez wyłączenie oznaczonych w nim kategorii postanowień kończących postępowanie sądowoadministracyjne, spod ich zaskarżania skargą kasacyjną i przydanie jako środka ich kontroli – zażalenia. W obowiązujących do czasu wejścia w życie w/w noweli Ppsa z 2015 rozwiązaniach ustawowych przewidywano, że tak jak każdy wyrok sądu wojewódzkiego, tak każde postanowienie kończące postępowanie przed tym sądem, było zaskarżalne skargą kasacyjną (o ile przepis szczególny nie stanowił inaczej). Autor już we wstępie deklaruje zatem, że chciałby ocenić czy obowiązujące regulacje można uznać za optymalne, czy też ustawodawca nie powinien całkowicie zrezygnować z kontroli instancyjnej postanowień kończących postępowanie w oparciu o skargę kasacyjną. W tym celu uznał, że konieczne będzie udzielenie odpowiedzi na pytanie czy rygoryzm formalny skargi kasacyjnej w Ppsa nie wykracza poza niezbędną konieczność. Refleksji naukowej miała zostać poddana kwestia na ile konstrukcje procedury cywilnej, zaadaptowane na grunt procesu sądowoadministracyjnego sprawdziły się w tym obszarze. Te kierunki rozważań uzupełnione o zagadnienia bardziej szczegółowe miały prowadzić do próby oceny, czy ustawodawca słusznie zdecydował się, w przypadku niektórych postanowień kończących postępowanie w sprawie, utrzymać skargę kasacyjną jako środek odwoławczy, czy też od wszystkich tego typu orzeczeń sądu pierwszej instancji powinno służyć zażalenie. Wypadnie już tu stwierdzić, że wywody zawarte w pracy pozwalały na udzielenie odpowiedzi na tak skonstruowane pytania.

Wybór tematu pracy jest uzasadniony, jak to uprzednio wskazałem pierwsze odczucie może rodzić obawy „wąskiego” charakteru problemu, który Autor uczynił przedmiotem swych rozważań, jednak jej lektura to wrażenie całkowicie usuwa. Działanie ustawodawcy wyłączające część postanowień kończących proces sądowoadministracyjny spod zaskarżania ich skargą kasacyjną trafnie zostało przez Piotra Dębkowskiego potraktowane jako okazja do rozważań dotyczących zagadnień o sporym ciężarze gatunkowym, słusznie dowodzi się przy tym, że mamy do czynienia dalej z poszukiwaniem przez ustawodawcę optymalnego modelu kontroli rozstrzygnięć sądów administracyjnych.

Konstrukcja pracy

Praca zbudowana jest w miarę poprawnie, wywody zostały ujęte w sześciu rozdziałach, oprócz wstępu i podsumowania. Podano także wykaz 120 pozycji fachowej literatury wykorzystanej przez Autora, jak również sporządzono wyliczenie blisko 180 cytowanych w niej orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, wojewódzkich sądów administracyjnych oraz Sądu Najwyższego, co świadczyć może o należyтым wykorzystaniu zarówno dorobku piśmiennictwa jak i judykatury. Wydaje się, że w konstrukcji pracy można by rozważyć połączenie dwóch pierwszych rozdziałów pracy. Pierwszy z nich zatytułowano „Postanowienie sądowe w postępowaniu administracyjnym”, zapewne jest to oczywista omyłka, chodzi w nim o postanowienia wydawane w postępowaniu sądowoadministracyjnym. Z tego względu tytułatura rozdziału I pochłania problematykę rozdziału II, w którym zajęto się wyłącznie postanowieniami „kończącymi” proces wojewódzkiego sądu administracyjnego. Niekorzystne przy tym jest posłużenie się w tytule rozdziału II skrótem „WSA”, skądinąd w pracy Autor posługuje się w spisie treści nie tylko skrótowcem na oznaczenie wojewódzkich sądów administracyjnych (por. np. tytułaturę podrozdziału 5.1. w rozdziale V). Nie robi także dobrego wrażenia zbyt enigmatyczne zatytułowanie rozdziału 2.1. „Wyjaśnienie pojęcia” w rozdziale II (o jakie „pojęcie” chodzi?), podobnie opowiadałbym się za doprecyzowaniem tytułu rozdziału III dodając w nim, że chodzi tu o zasadę dwuinstancyjności postępowania sądowego. Lepsze wrażenie wywołałaby drobna korekta tytułatury podrozdziałów 2.2. i 2.3. poprzez dodanie spójnika „i” w taki sposób, aby uniknąć pewnej zbitki słownej „Postanowienia kończące rozstrzygające...” albo „Postanowienia kończące nierozstrzygające...”. Nie miałbym także specjalnego zastrzeżenia wobec ewentualnego połączenia wywodów zawartych w dwóch ostatnich rozdziałach w jedną część pracy. Rozdział VI „Uprawnienia orzecznicze Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawach z zakresu skargi kasacyjnej” jest stosunkowo niezbyt obszerny (liczy zaledwie kilkanaście stron), a ponadto ostatni podrozdział (5.2.2.) „Rozpoznanie skargi kasacyjnej” z rozdziału V w istocie odnosi się do wątków poruszanych właśnie w rozdziale VI. Odnośnie ostatniego rozdziału pracy wypadnie także dostrzec pewną niejednostajność w tytułach podrozdziałów – część 6.1. zatytułowano „Oddalenie skargi kasacyjnej”, a 6.2. „Uwzględnienie skargi kasacyjnej”. Ten pierwszy tytuł

podrozdziału niezbyt udanie językowo sugeruje, że oddalenie skargi to czynność, która ma swój wektor czasowy, innymi słowy musi trwać przez pewien odcinek czasu. Uwzględniając potrzebę jednolitości konwencji nazewnictwa lepiej chyba byłoby zatytułować podrozdział 6.2. „Oddalenie skargi kasacyjnej”.

Kolejność wywodów poruszanych w poszczególnych rozdziałach nie budzi specjalnych uwag, są one w ramach tych części pracy ujęte w podrozdziały i punkty, ich numeracja poprzedzona oznaczeniem rozdziału umożliwia orientację w tekście. Tematyka poszczególnych punktów jest zrozumiała, ich dobór logiczny, nie występują takie zagadnienia, które miałyby się powtarzać.

Całość wywodów uwieńczona jest podsumowaniem, w którym Piotr Dębowski stara się przekonać, że kierunek działań ustawodawcy polegający na „wyjęciu” oznaczonych postanowień kończących proces sądowoadministracyjny spod ich weryfikacji na drodze wniesienia skargi sądowoadministracyjnej ma charakter połowiczny, a celowe byłoby wprowadzenie takiej konstrukcji odnośnie pozostałych postanowień tego typu.

Metoda

Lektura pracy prowadzi do spostrzeżenia, że zasadniczą metodą, którą posłużył się w swej dysertacji Piotr Dębowski, jest metoda formalno-dogmatyczna, uwzględniając obrany temat posłużył się tą techniką badawczą, przy poprawnym wykorzystaniu dorobku, zwłaszcza sądownictwa administracyjnego, oraz doktryny, nie budzi zastrzeżeń. Autor – czego dowodem treść pracy – dość zręcznie i ze swobodą porusza się pośród – to trzeba szczególnie zaakcentować – nie należących do najbardziej prostych konstrukcji procesu sądowoadministracyjnego. Do wyjątków należą przypadki, w których można byłoby pokusić się o większą komunikatywność wywodów, dokonywana przez Niego egzegeza oznaczonych rozwiązań normatywnych prowadzona jest ze sporym znanstwem. Zasadne było także sięgnięcie do dorobku procesu cywilnego, wszak rozwiązania przewidziane w Kodeksie postępowania cywilnego stanowiły wzorzec, wyznaczający kierunek modelu kontroli orzeczeń wojewódzkiego sądu administracyjnego.

Zawartość merytoryczna

W dwóch pierwszych rozdziałach skoncentrowano się wokół postanowień wojewódzkiego sądu administracyjnego, z tego względu wywody tu zamieszczone mają charakter definicyjny i oświetlający przedmiot dysertacji. Podtrzymuję wcześniej sformułowany pogląd o celowości połączenia tych części pracy. Punktem wyjścia rozważań uczyniono czynność procesową sądu rozumianego funkcjonalnie, którą jest wydanie orzeczenia. Poruszono zatem teoretyczne aspekty, gdy idzie o rozumienie pojęcia sądu, wydania orzeczenia, wreszcie dokonano skanalizowania postanowienia sądu jako oznaczonego rodzaju orzeczenia. Przywołując stosowne przepisy Ppsa, Piotr Dębowski dokonuje segregacji postanowień wydawanych przez sądy administracyjne i przedmiotu tych postanowień. Rozgraniczając wyroki i postanowienia wydawane przez sądy administracyjne (s. 21), należało dostrzec – na zasadzie wyjątku – dopuszczalność wyrokowania w składzie jednoosobowym (np. przez Naczelnego Sąd Administracyjny w sprawie ze skargi kasacyjnej na postanowienie wojewódzkiego sądu administracyjnego – art. 182 § 1 i § 3 Ppsa). Można było zacytować także treść przywoływanych przepisów art. 122 i 180 Ppsa (s. 21), gdy idzie o ich przedmiot – w przeciwnym razie uwaga Autora odnośnie braku przyporządkowania przez ustawodawcę formy orzeczenia sądu administracyjnego (odpowiednio w razie przekazania sprawy z trybu uproszczonego do rozpoznania na rozprawie oraz zwrotu sprawy przez Naczelnego Sąd Administracyjny sądowi administracyjnemu, gdy skarga kasacyjna podlegała odrzuceniu lub uzupełnieniu) w tych przypadkach, nie wydaje się być wystarczająco zrozumiała dla czytelnika. Trafnie dokonując egzemplifikacji postanowień sądów administracyjnych, Autor dochodzi do wniosku, że nie tworzą one jednej kategorii, gdy chodzi o ich przedmiot i zakres oddziaływania, co pozwala na wprowadzenie klasyfikacji odnośnie postanowień wypadkowych (incydentalnych, ubocznych) i proceduralnych.

W kolejnej części pracy skoncentrowano się na skonstruowaniu kategorii postanowień wydawanych przez wojewódzki sąd administracyjny, które są „kończącymi postępowanie”, zasadnie wskazuje się tu, że pomimo posłużenia się takim określeniem w Ppsa ustawodawca nie wskazał kryteriów ułatwiających ustalenie desygnatu tego pojęcia. Ciekawe jest spostrzeżenie, wedle którego w konkretnym postępowaniu może być wydanych kilka orzeczeń (postanowień) kończących postępowanie w sprawie (s. 34), ostatnim z nich będzie postanowienie

posiadające przymiot prawomocności. Takie postanowienia wiążą sąd, który je wydał, nie mogą być zmieniane lub uchylane wskutek zmiany okoliczności, lecz wymagają wniesienia środka zaskarżenia. Analogicznie do wyroków, mogą być przedmiotem wznowienia postępowania sądowego, nie jest przy tym konieczne, aby były to postanowienia rozstrzygające merytorycznie sprawę zawisłą przed sądem.

Poczynione uprzednio uwagi dały Autorowi asumpt do roztrząsania odrębnie natury postanowień kończących i – odpowiednio – rozstrzygających lub nie rozstrzygających sprawy co do istoty. Pierwsze z tej grupy postanowień Piotr Dębkowski uznaje za w pewien sposób zbliżone do podejmowanych w ramach postępowania nieprocesowego w rozumieniu przepisów Kodeksu postępowania cywilnego, są one na gruncie Ppsa rzadkością, a dotyczą spraw należących do właściwości sądów administracyjnych, innych niż kontrola legalności działania organów administracji publicznej. Większą uwagę Autora przykuły – co z racji częstotliwości ich podejmowania w praktyce uznać należy za naturalne – postanowienia nie rozstrzygające o istocie sprawy. Zaklasyfikowano je do dwóch kategorii: pierwsza to postanowienia odrzucające pisma wszczynające postępowanie sądowe w danej instancji, a druga – to postanowienia umarzające postępowanie sądowoadministracyjne w danej instancji. Być może – uwzględniając objętość poczynionych w tym miejscu uwag – należało dać wyraz tej klasyfikacji poprzez wprowadzenia dodatkowego podziału tego podrozdziału (2.3.) na dwie części. Poprawnie dokonano egzegezy tych przepisów Ppsa, które dają podstawy do wydania przez wojewódzki sąd administracyjny postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi, skargi kasacyjnej, zażalenia lub skargi o wznowienie postępowania. Tu dostrzec należy nietrafność stwierdzenia, gdy idzie o przywrócenie terminu do wniesienia skargi – nie chodzi w przepisie art. 86 § 1 Ppsa o „wykazanie” braku zawinienia terminu, a „uprawdopodobnienie” (por. s. 40). Ponadto wartość przedmiotu sprawy będzie tylko w tych sprawach musiała być podana, które dotyczą takich, gdy przedmiotem skargi jest wartość wyrażona w pieniądzu (s. 41).

Eksponując zmiany dokonane w przepisach Ppsa nowelizacją tej ustawy z dnia 9 kwietnia 2015 r. Piotr Dębkowski dokonuje przeglądu podstaw niedopuszczalności skargi sądowoadministracyjnej, charakterystyka w tym aspekcie jest pełna i poprawna. W taki sam sposób potraktowano odrębną kategorię postanowień umarzających postępowanie sądowe, poddając analizie przesłanki ich podjęcia. W tym ostatnim aspekcie dostrzeżono ciekawy przypadek odmowy

uwzględnienia cofnięcia skargi przez skarżącego, ciekaw jestem jednak oceny Autora, czy postanowienie stwierdzające niedopuszczalność cofnięcia skargi nie prowadzi aby do ujawnienia stanowiska sądu jeszcze przed ogłoszeniem wyroku odnośnie kierunku rozstrzygnięcia. Podzielam wyrażany tu pogląd odnośnie możliwości nadania biegu skardze dotkniętej brakami formalnymi lub fiskalnymi w celu umorzenia postępowania, bez konieczności podejmowania działań, zmierzających do jej odrzucenia.

W wywodach rozdziału III Piotr Dębkowski koncentruje się nad problematyką zasady dwuinstancyjności postępowania sądowoadministracyjnego, za punkt wyjścia zasadnie przyjmując zagadnienie samej instancyjności postępowania sądowego. Nie budzi sporu spostrzeżenie, że zasadniczą funkcją instancyjności jest funkcja gwarancyjna, zwiększająca szansę doprowadzenia do rozstrzygnięcia sprawy zgodnie z prawem i rzeczywistym stanem rzeczy. Słusznie nie pominięto kwestii kolizji wartości, jakie ta zasada niesie z innymi, chociażby z zasadą szybkości postępowania i przedłużenia oczekiwania na prawomocne rozstrzygnięcie. Wypadnie także zgodzić się z tym, że model instancyjności procesu sądowoadministracyjnego wykazuje cechy modelu mieszanego. Dalej zrekapitulowano katalog środków zaskarżenia w postępowaniu sądowym, wykorzystując dorobek doktrynalny przywołano kryteria podziału tych środków. Na koniec tego rozdziału Piotr Dębkowski przywołuje okoliczności, w których następowało kształtowanie się modelu instancyjności w postępowaniu sądowoadministracyjnym oraz przywołuje odmienne rozwiązania, które jednak nie zostały w praktyce przyjęte. Ta część pracy z natury rzeczy ma charakter relacyjny, szkoda że pojawiły się w niej pewne uproszczenia i pominięcia (np. na s. 70, gdzie nie uwzględnia się, że NSA jest właściwy nie tylko do rozpoznawania sporów kompetencyjnych, ale także sporów o właściwość), a także oczywiste omyłki (np. s. 71 – „Zdaniem krytyków uchwalonej w 2003 r. Ppsa...” – oczywiste jest że ustawa ta uchwalona została w 2002 r.). Zdarzają się tu także fragmenty niezbyt komunikatywne (np. s. 72 – skoro Autor przywołuje konstrukcję art. 398² Kodeksu postępowania cywilnego i to w brzmieniu do dnia 5 lutego 2005 r., to należało, chociażby w przypisie, przywołać treść tego przepisu).

Najobszerniejszą częścią pracy, blisko stustronicową, jest jej rozdział IV „Środki zaskarżenia w postępowaniu przed sądem administracyjnym”. Tu zawarto rzetelną i niekiedy dość rozbudowaną analizę przepisów Ppsa wyznaczających istotę poszczególnych środków zaskarżenia przewidzianych w tej ustawie. Naturalne jest,

że najobszerniej potraktowano skargę kasacyjną. Piotr Dębowski zatem kolejno analizie poddaje zagadnienia: jej przedmiotu, legitymacji do wniesienia, terminu i trybu jej wnoszenia, wymogów formalnych i konstrukcyjnych, także fiskalnych, wreszcie uwagę swą obraca ku przymusowi adwokacko-radcowskiemu. W tym zakresie wskazano, że w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 1995 r. „nie było możliwości wzruszania przez strony postępowania, orzeczeń sądu administracyjnego wydawanych w pierwszej instancji”. Generalnie odnosząc się do czasu obowiązywania tej ustawy chyba nietrafnie byłoby wywodzić o „sądzie administracyjnym pierwszej instancji”, skoro ówczesny Naczelny Sąd Administracyjny był jedyną i zarazem ostatnią instancją sądownoadministracyjną. Potwierdzeniem tego jest chociażby treść art. 236 ust. 2 Konstytucji RP w aspekcie utrzymania, do czasu wejścia w życie ustawodawstwa dostosowującego sądownictwo administracyjne do standardu określonego w art. 176 ust. 1 Konstytucji RP („Postępowanie sądowe jest co najmniej dwuinstancyjne”), modelu rewizji nadzwyczajnej od orzeczeń ówczesnego NSA. Dostrzec wszakże należy, że w ustawie o Naczelnym Sądzie Administracyjnym z 1995 r. przewidziano i takie rozwiązanie, w którym przewodniczący wydziału lub prezes ośrodka zamiejscowego mógł skierować sprawę do rozpoznania na posiedzeniu niejawnym co do istoty, „jeżeli w sposób oczywisty” decyzja była dotknięta wadą, o której mowa w art. 156 § 1 pkt 1, 3 i 4 Kodeksu postępowania administracyjnego, a od wydanego wyroku na posiedzeniu niejawnym uczestnik postępowania mógł wnieść w terminie 14 dni od daty doręczenia wyroku sprzeciw. Konsekwencją wniesienia sprzeciwu w terminie było rozpatrzenie sprawy na rozprawie, po rozpoznaniu sprzeciwu wydawano wyrok utrzymujący w mocy w całości lub w części wyrok wydany na posiedzeniu niejawnym albo uchylano go i wydawano wyrok rozstrzygający sprawę co do istoty bądź też sprzeciw podlegał odrzuceniu i postępowanie sądowe umarzano.

Trafne z kolei jest spostrzeżenie, wedle którego sam fakt wskazania podmiotu (strony przeciwnej) w złożonej skardze uprawnia ten podmiot do złożenia skargi kasacyjnej (s. 91). Zgodzić należy się także, iż intencją ustawodawcy w określeniu podmiotu uprawnionego do wniesienia skargi kasacyjnej, było zrównanie stron i uczestników postępowania, analiza oznaczonych przepisów Ppsa w tym zakresie jest poprawna.

Roztrząsając pozycję Rzecznika Praw Obywatelskich oraz prokuratora w aspekcie wnoszenia przez te podmioty skarg kasacyjnych w procesie

sądowoadministracyjnym, Autor posłużył się sformułowaniem, wedle którego „wymienione podmioty same decydują o tym, czy posiadają legitymację do wniesienia skargi kasacyjnej” (s. 100). Rozumiejąc intencję tej wypowiedzi poprzez odwołanie się do treści art. 8 § 1 Ppsa, nie wydaje się jednak, aby chodziło tu o samodzielność tych podmiotów w „decydowaniu” o ich legitymacji do wniesienia skargi kasacyjnej.

W dalszych częściach tego rozdziału przywołano zasadnicze reguły korzystania z oznaczonych środków zaskarżenia przewidzianych przepisami Ppsa. Przeprowadzona przez Autora analiza tych rozwiązań jest w pełni zrozumiała i akceptowalna. Może jednak nie wszystkie kwestie wymagały tak obszernego potraktowania, biorąc pod uwagę temat pracy, raczej dowodzą one chęci wykazania oznaczonego stopnia znajomości problematyki tu podnoszonej. Te uwagi stanowią także okazję do formułowania – niekiedy inspirujących postulatów *de lege ferenda* – np. odnośnie treści środka zaskarżenia w aspekcie obligatoryjności rozprawy przed Naczelnym Sądem Administracyjnym. Szczególną uwagę zwrócono na podstawy skargi kasacyjnej, co później stanowi jeden z zasadniczych elementów na rzecz wspierania głównej tezy pracy. Tu odnotować wypadnie także celne spostrzeżenie Piotra Dębkowskiego, gdy idzie o wysokość wpisu od skargi kasacyjnej wnoszonej od postanowienia o odrzuceniu skargi. Mechaniczne pobieranie w takiej sytuacji połowy wpisu od skargi wniesionej w tej sprawie słusznie nie wydaje się trafne (s. 143). Nie jest chyba jednak uzasadnione stanowisko Autora, gdy idzie o dopuszczalność sporządzenia skargi kasacyjnej przez aplikanta adwokackiego (s. 148), przeczy temu wyraźne brzmienie art. 77 § 5 Prawa o adwokaturze.

Niezbyt przekonujące wywody odnośnie skutku suspensywnego skargi sądowoadministracyjnej zamieszczono niejako przy okazji charakteryzowania skargi o wznowienie postępowania sądowego (s. 167 i n.), zupełnie nie pasuje przy tym posłużenie się terminologią typu „wznowienie wykonywania zaskarżonego aktu”. Nie ma powodu, aby terminowi „wznowienie” przypisywać inne, raczej potoczne, a nie przypisane ustawowo znaczenie.

W rozdziale V „Postępowanie ze skargi kasacyjnej” zwrócono uwagę na czynności sądu wojewódzkiego, jak i Naczelnego Sądu Administracyjnego, wywołane wniesieniem skargi kasacyjnej, dokonując rekonstrukcji toku tych działań obu sądów w ramach postępowania odwoławczego. Lektura tam ujętych wywodów dowodzi odpowiedniego stopnia znajomości mechanizmów proceduralnych wywołanych

skorzystaniem przez uprawniony podmiot z takiego środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna. Zasadnie Autor eksponuje, że w wyniku noweli Ppsa z 2015 rozszerzono stosowanie instytucji autokontroli orzeczenia sądu administracyjnego pierwszej instancji, upatrując przesłanek takiego zabiegu w przyspieszeniu i uproszczeniu postępowania kasacyjnego. Zarazem Piotr Dębowski nie widzi w tej autokontroli naruszenia zasady dwuinstancyjności postępowania sądowego, skoro od orzeczenia autokontrolnego przysługuje środek zaskarżenia, samą autokontrolę w obszarze skargi kasacyjnej ocenia „ze wszech miar pozytywnie” (s. 184). Ten pozytyw to dążenie do sprawności postępowania sądowego, skoro uwzględnienie skargi kasacyjnej, zwłaszcza w odniesieniu do postanowień kończących postępowanie w sprawie, następuje w przypadkach nieważności postępowania albo oczywistej zasadności skargi kasacyjnej (s. 184-185). W tym zakresie zgadzam się z poglądem wyrażonym w pracy, że autokontrola, zwłaszcza w stosunku do postanowień wojewódzkich sądów administracyjnych, może być pozytywnie oceniana, choć należę do tych osób, które dostrzegają także trudności procesowe w jej zastosowaniu. Nie jest przecież autokontrola orzeczeń sądów wojewódzkich panaceum na wszystkie bolączki instancyjności w procesie sądowoadministracyjnym. Zgodzić się także wypadnie z Piotrem Dębowskim, że rozszerzona autokontrola prowadzi do stopniowego zacierania się kompetencji obu instancji sądowych, choć oczywiście nie można traktować takiego stwierdzenia jako uogólniającego. Przypadki korzystania z autokontroli zresztą nie będą zapewne zbyt częste.

Słusznie także zwrócono uwagę na kwestię zrzeczenia się rozprawy w skardze kasacyjnej od wyroku w aspekcie oznaczonego trybu rozpoznawania środka zaskarżenia. Zasadnie także Piotr Dębowski wskazuje na dyskrecjonalność odnośnie rodzaju posiedzenia, gdy idzie o rozpoznanie przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej od postanowienia (s. 191). Taki sam skład sądu będzie zatem rozpoznawać różne środki zaskarżenia, choć ich przedmiotem będzie ten sam rodzaj orzeczenia sądu wojewódzkiego kończącego postępowanie – postanowienie. Szkoda, że tej kwestii bardziej nie wyeksponowano, zwłaszcza gdy wziąć pod uwagę zasadniczą tezę i wniosek końcowy pracy.

Analiza reguł rządzących postępowaniem kasacyjnym doprowadziła Autora do uwagi, w której – uznając za trafne ograniczenie kontroli Naczelnego Sądu Administracyjnego wobec wyroku sądu *a quo* podstawami kasacyjnymi – prezentuje pogląd, wedle którego na etapie skargi kasacyjnej dochodzi *de facto* do rozpoznania

tych samych kwestii po raz czwarty (s. 202), co wydaje się zbyt daleko idącym uproszczeniem. Z zainteresowaniem przyjąłbym natomiast wypowiedź Autora o ocenie tych rozwiązań procesowych wprowadzonych nowelą Ppsa z 2015, które w znacznej części doktryny miały na celu przyspieszenie zakończenia sporu między obywatelem a organem Państwa i opatrywane są określnikiem „merytoryczne” orzeczenie sądu administracyjnego.

Roztrząsanie o istocie modelu kontroli sprawowanej przez sąd drugiej instancji w postępowaniu ze skargi kasacyjnej od wyroku wojewódzkiego sądu administracyjnego prowadzi Piotra Dębkowskiego do stwierdzenia, że w przypadku skargi kasacyjnej od postanowienia „mamy natomiast do czynienia z badaniem zasadności zarzutów skargi kasacyjnej w granicach danej sprawy, lecz w odniesieniu do orzeczenia sądu niebędącego wynikiem kontroli legalności zaskarżonego aktu lub czynności organu administracyjnego”. To w konsekwencji sprawiać ma, że tego typu działanie Naczelnego Sądu Administracyjnego ma zupełnie inny charakter, aniżeli kontrola oceny legalności działania organu administracji publicznej. Uwzględniając charakter orzeczenia – postanowienie – będącego przedmiotem skargi kasacyjnej, w ocenie Autora znacznie częściej okoliczności jego wydania będą uzasadniać prowadzenie przez sąd kasacyjny postępowania dowodowego, niż ma to miejsce w przypadku skargi kasacyjnej od wyroku (s. 205). Nie jestem zbyt przekonany, czy twierdzenie powyższe jest weryfikowalne statystycznie, sądzę, że jest to raczej intuicyjne przekonanie, zwłaszcza że w konsekwencji swoich wywodów Piotr Dębkowski przekonuje, że postępowanie rozpoznawcze w sprawie ze skargi kasacyjnej od postanowienia pod wieloma względami jest zdecydowanie bardziej zbliżone do postępowania zażaleniowego niż do typowego postępowania kasacyjnego (s. 206). Konstrukcja art. 106 § 3 Ppsa stosowana jest zarówno w postępowaniu kasacyjnym ze skargi kasacyjnej od wyroku, od postanowienia, jak i w postępowaniu zażaleniowym. Cel jest zawsze ten sam – wyjaśnienie „istotnych wątpliwości”, które uzna sąd kasacyjny za występujące w sprawie, a konieczne dla potrzeb wydania prawidłowego orzeczenia. Czy tego typu wątpliwości występują częściej w przypadku skarg kasacyjnych od wyroków, czy od postanowień, to rzecz wysoce dyskusyjna.

W ostatnim rozdziale Piotr Dębkowski poświęca swą uwagę uprawnieniom orzeczniczym Naczelnego Sądu Administracyjnego, dokonując rekapitulacji podstaw i przyczyn, dla których sąd drugiej instancji oddala lub uwzględnia skargę kasacyjną.

Rozważania Autora w tym zakresie są interesujące, należycie zilustrowane dorobkiem judykatury oraz doktryny. Zgadzając się generalnie z tam przedstawionym modelem uprawnień judykacyjnych sądu kasacyjnego, siłą rzeczy ograniczam swe uwagi wyłącznie do wypowiedzi, które skłaniać mogą do ewentualnej polemiki.

Analizując przypadek oddalenia skargi kasacyjnej od orzeczenia, które zawierało tylko błędne uzasadnienie, Autor trafnie wskazuje, że Naczelny Sąd Administracyjny winien to uwypuklić w pisemnych motywach swego rozstrzygnięcia, a ponadto „w takiej sytuacji przestaje wiązać ocena prawomocnego de facto orzeczenia sądu pierwszej instancji, która zostaje zastąpiona oceną prawną sądu odwoławczego” (s. 210). Wydaje się jednak, że chodzi w istocie o to, że błędne uzasadnienie orzeczenia sądu pierwszej instancji, pomimo pozostawienia tego orzeczenia w obrocie, nigdy nie stało się prawomocne, skoro w pisemnych motywach własnego orzeczenia Naczelny Sąd Administracyjny wyłuszczy, że to uzasadnienie sądu wojewódzkiego (w całości lub w części), nie może wiązać.

Odnosząc się do poszczególnych typów orzeczeń w sprawach ze skargi kasacyjnej, Piotr Dębowski przekonuje, że gdy kwestionowane nią jest postanowienie sądu wojewódzkiego, jej uwzględnienie nie musi koniecznie wiązać się z orzekaniem o zwrocie sprawy do ponownego rozpoznania sądowi I instancji, innymi słowy część art. 185 § 1 Ppsa będzie stosowana akcesoryjnie (s. 214). Niewątpliwie Autor wspiera swe stanowisko przywołaniem głosów poważnej części doktryny, ale pozwolę sobie prezentować w tym względzie sceptyczny osąd. Traktowanie drugiej części przepisu art. 185 § 1 Ppsa w kategorii „dodatkowego uprawnienia sądu odwoławczego o charakterze akcesoryjnym” (s. 216), podczas gdy z treści tego przepisu zdaje się wynikać oblig przekazania sprawy, nie jest także chyba metodologicznie poprawne. Wszak Naczelny Sąd Administracyjny uchylając np. postanowienie o odrzuceniu skargi z tego względu, że sprawa nie należy do właściwości sądu administracyjnego, przekazuje właśnie sprawę do ponownego rozpoznania, a nie „sprawę” rozumianą wyłącznie w kwestii odrzucenia skargi. Również pewną uwagę polemiczną wywołuje u mnie stwierdzenie Autora, gdzie wskazano, że orzeczenie w sprawie skargi kasacyjnej od postanowienia (s. 217 – obecnie już można chyba dokładniej wskazać, że chodzi o postanowienie Naczelnego Sądu Administracyjnego – por. art. 181 § 2 Ppsa) ma charakter „mieszany”, gdyż przywraca sprawę do stanu sprzed wydania zaskarżonego

orzeczenia, a z drugiej stanowi orzeczenie „co do istoty”, w kwestii dopuszczalności wniesionej skargi.

Całość rozważań Autor wieńczy zakończeniem, w którym dokonano podsumowania prowadzonych rozważań. Rekapitułując cechy modelu dwuinstancyjnego sądownictwa administracyjnego wyróżnia trzy jego cechy: kontrolny charakter postępowania sądowoadministracyjnego, oparcie postępowania odwoławczego na środku prawnym ograniczającym zakres rozpoznania sprawy oraz dominujące znaczenia orzekania kasatoryjnego. Odmienny jest natomiast przedmiot kontroli postanowień kończących postępowanie sądowe, gdzie sąd nie kontroluje działań organu administracji publicznej, lecz samodzielnie rozstrzyga o dopuszczalności zaskarżenia lub zakończeniu postępowania sądowego z przyczyn formalnych.

Piotr Dębowski oparcie postępowania odwoławczego w Ppsa na ograniczonym środku prawnym, jakim jest skarga kasacyjna ocenia pozytywnie, ale jednakże w odniesieniu do wyroków wojewódzkich sądów administracyjnych. Krytycznie ocenia z kolei dalsze utrzymanie skargi kasacyjnej w odniesieniu do niektórych postanowień kończących postępowanie sądowe w sprawie, albowiem ustawodawca nie uwzględnił tego, że zagadnienie prawne dające asumpt do wydania takiego postanowienia, wyłania się dopiero na etapie postępowania przed sądem. Dyskurs prawniczy między stronami a sądem odwoławczym nie jest zatem poprzedzony wielofazowym sporem o prawo lub fakty. To wykluczać powinno ograniczenia poprzez zastosowanie sformalizowanego środka zaskarżenia, jakim jest skarga kasacyjna.

Piotr Dębowski pozytywnie ocenia kierunek przyjęty w nowelizacji Ppsa z 2015 r. i postuluje wprowadzenie generalnej zasady zaskarzania postanowień kończących postępowanie sądowe przed sądem wojewódzkim w drodze zażalenia. Takie rozwiązanie uznaje za optymalne. Argumentuje, że chociażby w przypadku postanowień odrzucających skargę dopuszczalne, a wręcz uzasadnione jest poszukiwanie naruszeń prawa przez Naczelny Sąd Administracyjny *ex officio*. Dodatkowo wywodzi, że wnoszący zażalenie nie musiałby angażować do tego celu fachowego pełnomocnika, nadto wnosiłby taki środek zaskarżenia w krótkim, bo siedmiodniowym terminie. Jest to uzasadniane tym, że autor środka zaskarżenia takiego orzeczenia zwykle skupia się na jednej, wyraźnie wyartykułowanej przez sąd pierwszej instancji kwestii. Autor wyraża pogląd, że mniej sformalizowany środek

zaskarżenia, jakim jest zażalenie, przy stosunkowo niekiedy prostych kwestiach procesowych podjętych w postanowieniu kończącym postępowanie przed wojewódzkim sądem administracyjnym, w pełni uzasadnia opowiedzenie się za tym, aby wszystkie tego typu postanowienia były właśnie zaskarżane w takim trybie. Za istotny argument uznaje tu także zdecydowanie mniejszy wpis od postanowienia (w tym aspekcie chyba nie jest trafne stwierdzenie o maksymalnej prawem dopuszczalnej wysokości wpisu umieszczona na s. 235) oraz brak skutków odnośnie zwrotu kosztów przez stronę przeciwną. Piotr Dębowski przekonuje, że dokonywaniu kontroli w trybie skargi kasacyjnej od postanowienia kończącego postępowanie bliżej do postępowania zażaleniowego. Te wszystkie okoliczności prowadziły Autora do wniosku, że orzeczenia tego typu powinny być zaskarżalne właśnie w drodze zażalenia. Te wywody podsumowania mają walor syntetyzujący całość argumentacji prezentowanej w pracy, niewątpliwie spełniają one swoją rolę.

Uwagi warsztatowe

Dobór oraz sposób wykorzystania dorobku piśmienniczego nie budzi jakichś szczególnych uwag krytycznych, Autor na ogół trafnie ilustruje swoje wywody przykładami zaczerpniętymi z nauki prawa. Oczywiście można było sięgnąć jeszcze do innych pozycji bibliograficznych, skoro poruszano zagadnienia w nich szczególnie oświetlane (skoro np. podjęto uwagi odnośnie postanowienia w sprawie wniosku o ukarania grzywną organu można było sięgnąć do pracy W. Sawczyna, *Środki dyscyplinowania administracji publicznej w prawie o postępowaniu przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2010). Zwraca uwagę poprawne i obfite wykorzystanie dorobku judykatury.

W pracy zadeklarowano, że uwzględniono w niej stan prawa na dzień 1 grudnia 2016 r. (s. 9), wymagało to zatem uwzględnienia w przywoływaniu tekstów wykorzystanych aktów normatywnych w brzmieniu uwzględniającym podaną datę. Autorowi nie udało się uniknąć w tym zakresie potknięć, gdy idzie o brak uwzględnienia aktualnego publikatora wykorzystanego w pracy aktu normatywnego. W wykazie skrótów (s. 4) przywołano nieaktualne teksty jednolite Kodeksu cywilnego, Kodeksu postępowania cywilnego, Prawa o adwokaturze, ustawy o radcach prawnych, a także – co nieco dziwi – Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi czy Prawa o ustroju sądów administracyjnych. Brak uwzględnienia

aktualnego rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 5 sierpnia 2015 r. – Regulamin wewnętrznego urzędowania wojewódzkich sądów administracyjnych (Dz. U. z 2015 r., poz. 1177) powoduje, że nietrafny jest przypis 32.

Nie było potrzeby podawania w tekście głównym miejsca publikatora powoływanego aktu normatywnego (por. np. s. 24, 119, 159), nie jest także zrozumiałe jakie były przyczyny kilkukrotnego w pracy przywoływania miejsca publikacji jednej i tej samej ustawy (chodzi o nowelę Ppsa z 2015 – por. s. 119, 122). Niekiedy niektóre fragmenty tekstu głównego śmiało można było zamieścić w formie przypisów.

Brak jest także konsekwencji w posługiwaniu się skrótowcami – skoro już wprowadza się oznaczenia typu „WSA”, „NSA”, to należało się nimi posługiwać w całej pracy, tymczasem Autor traktuje zdefiniowane przez siebie oznaczenia skrótowe jako okazjonalne, nie taki chyba jest sens podobnego zabiegu pisarskiego. Nie jest chyba trafne użycie określnika typu „ustawy Ppsa” (por. np. s. 14), skoro wprowadzony skrót „Ppsa” oznacza właśnie wskazywaną ustawę.

Język pracy zasługuje jednak generalnie na pozytywną ocenę, prezentacja niekiedy dość skomplikowanych i zawitych sformułowań, wymagała od Autora niezbędnej precyzji wypowiedzi. Nie zawsze jednak udało się uniknąć pewnych lapsusów i niezręczności, które przy pilniejszej korekcie mogłyby zostać dostrzeżone (por. np. s. 78 – „Postanowieniami sądu pierwszej instancji kończącymi postępowanie w sprawie, od których służyła skarga kasacyjna zażalenie były, w pierwotnej wersji Ppsa, postanowienia w przedmiocie odrzucenia skargi (...), postanowienia w przedmiocie o umorzenia postępowania (...)...”; s. 82 – „Podmioty, które są do tego uprawnione przysługuje posiadają legitymację w tym zakresie”). Nie jest zręczna wypowiedź typu: „Zgodnie z treścią § 19 ust. 2 zarządzenia Prezesa Naczelnego Sądu Administracyjnego w sprawie ustalania zasad biurowości w sądach administracyjnych wymienione zarządzenie umieszcza się na oddzielnej karcie...” (s. 177).

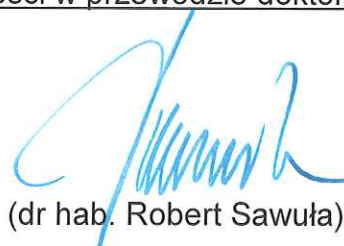
Podsumowanie

W moim przekonaniu, praca **Pana mgra Piotra Dębkowskiego** prezentuje należyty poziom naukowy, odnosi się do zagadnienia ważkiego dla doktryny prawa administracyjnego, mającego także duże praktyczne znaczenie. Trzeba przyznać, że

formułując wnioski *de lege ferenda* Autor wyraża je jasno i komunikatywnie. Sposób prowadzenia narracji naukowej dowodzi znacznej dojrzałości, pewności w posługiwaniu się źródłami prawa, dorobkiem doktryny i judykatury. Rolą recenzenta jest siłą rzeczy zwrócenie uwagi na mankamenty tekstu, nie znaczy to w żadnym razie, że dostrzeżone uchybienia dezawuuują merytoryczne wątki pracy. Podkreślić należy, że Doktorant nie unika prezentowania własnego stanowiska w wielu kwestiach, które wywołują niekiedy znaczne wątpliwości doktrynalne i orzecznicze.

Stwierdzam, że przedstawiona przez Pana mgra Piotra Dębkowskiego dysertacja spełnia w całości wymogi stawiane kandydatowi do uzyskania stopnia naukowego doktora przez przepisy ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. z 2016 r., poz. 882 ze zm.), stanowiąc oryginalne rozwiązanie problemu naukowego i może stanowić podstawę podjęcia dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Rzeszów, 2 marca 2017 r.



(dr hab. Robert Sawuła)