

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Aleksandra Jakubowskiego
„Właściwość rzeczowa sądów administracyjnych w świetle standardu
konstytucyjnego”, Warszawa 2017, s. 281,
napisanej pod kierunkiem prof. dr hab. Aleksandry Wiktorowskiej

I. Wybór tematu i celów pracy

1. Problematyka prawnej konstrukcji właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, mimo dużego znaczenia zarówno teoretycznego, jak i praktycznego, nie była do tej pory przedmiotem odrębnego opracowania monograficznego, co powoduje, że stanowi ona niewątpliwie zagadnienie godne rozprawy doktorskiej. Istniejące w tym zakresie opracowania zwykle stanowią element szerszej problematyki. Rozważania w kwestii właściwości rzeczowej pojawiają się w literaturze niejako przy okazji analizy innych zagadnień, dotyczących w szczególności postępowania sądowoadministracyjnego czy problematyki prawa do sądu. Wobec powyższego dokonany przez Autora wybór tematu rozprawy doktorskiej należy nie tylko zaakceptować, ale i wysoko ocenić. Trzeba bowiem podzielić przytoczony w rozprawie (s. 7) pogląd, że kwestię właściwości sądów administracyjnych należy zaliczyć do jednego z dziewięciu największych problemów nauki o sądownictwie administracyjnym.

2. Autor recenzowanej rozprawy postawił przed sobą jako cel o charakterze podstawowym ustalenie kształtu i determinant właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, jakie wyłaniają się z przepisów obowiązującej ustawy zasadniczej, ponieważ składają się one na tytułowy „standard”. Nie ulega bowiem wątpliwości, że odrzucenie skargi z uwagi na niewłaściwość sądu administracyjnego, w sytuacji gdy narzędzi do efektywnej kontroli administracji w sprawie pozbawione są także sądy powszechne, oznacza przyznanie organom administracji arbitralności w kształtowaniu praw i obowiązków jednostek. Brak jest wówczas niezależnego i niezawisłego podmiotu, który wymuszałby

(czy to w konkretnej sprawie czy choćby potencjalnie) praworządne działanie administracji. To zaś czyni koniecznym zastanowienie się nad właściwym sposobem delimitacji jurysdykcji sądów administracyjnych opartym na normach ustawy zasadniczej. Oceniając z tego punktu widzenia recenzowaną pracę stwierdzić należy, że Autor w pełni, w sposób zasługujący na bardzo wysoką ocenę zrealizował powyższy cel, a przeprowadzona w pracy analiza uzasadnia zawartą w podsumowaniu pracy końcową konstatację, że ustrojodawca preferuje koncepcję oparcia prawa dostępu do sądu na legitymacji subiektywnej skarżącego (s. 246). Autor dostrzega jednak również liczne niedostatki istniejącej regulacji prawnej i stara się wskazywać kierunki, w jakich powinien podążać ustawodawca.

3. Realizując powyższy cel Autor musiał przede wszystkim sformułować katalog hipotez cząstkowych, których zweryfikowanie pozwoliłoby na realizację celu głównego rozprawy. Katalog ten został sformułowany na s. 10 – 11 i co do zasady zasługuje na aprobatę. Niemniej jednak, niektóre z wymienionych w nim hipotez, np. „dostęp do sądu administracyjnego nie powinien być zdeterminowany formą, w jakiej działa administracja publiczna, lecz jej treścią rzutującą na prawa lub obowiązki jednostki” należy ocenić jako co najmniej ryzykowne, chociażby ze względu na pogłębiające się zjawisko nadużywania prawa do sądu. Autor trafnie wskazuje, że realizacja założonego celu musi się zasadzać na ustaleniu determinant konstytucyjnej właściwości rzeczowej, a następnie ich pogłębionej analizie ze szczególnym uwzględnieniem pierwszoplanowych regulacji dotyczących funkcji sądownictwa administracyjnego oraz dostępu do niego.

4. Mając na uwadze powyższe walory pracy należy ocenić, że recenzowana rozprawa doktorska stanowi bardzo interesujące teoretycznie opracowanie problematyki właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, która ma również niebagatelne znaczenie praktyczne. Recenzowana praca zawiera wszechstronną i szczegółową analizę tytułowej problematyki, i niewątpliwie ma charakter monograficzny, z uwagi na istotne rozważania teoretyczne oraz stawiane i weryfikowane tezy.

W mojej ocenie postawione przez Autora cele zostały przez nią w pełni zrealizowane, a zawarte w pracy ustalenia są pełne i oparte na bardzo wszechstronnej i wnikliwej analizie teoretycznej nawiązującej do realiów obowiązującego prawa (głównie polskiego, ale w pewnym zakresie również obcego), zaś sformułowane oceny i wnioski znajdują uzasadnienie w zaprezentowanych rozważaniach.

II. Metoda rozważań i ich systematyka

1. Przyjęta w pracy metoda, szczegółowy zakres rozważań oraz ich układ są moim zdaniem prawidłowe i nie wzbudzają istotnych zastrzeżeń. Podstawową zastosowaną w rozważaniach przez Autora metodą badawczą jest metoda dogmatyczna, która posłużyła mu do zrekonstruowania i systematyzacji normatywnego kontekstu kognicji sądów administracyjnych. Metoda ta posłużyła określeniu aktualnego kształtu właściwości sądów administracyjnych. Z kolei metoda historyczna pozwoliła Doktorantowi na uchwycenie tendencji odnoszących się do kształtowania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych oraz woli ustrojodawcy i ustawodawcy. Autor w niezbędnym zakresie posłużył się metodą prawnoporównawczą, co pozwoliło mu na porównanie dorobku polskiej i wybranej europejskiej myśli prawnej oraz kształtu normatywnego kognicji sądów administracyjnych w Polsce i Austrii oraz w pewnym zakresie w Niemczech i Francji, a w rezultacie na sformułowanie oceny pożądanego kształtu właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Natomiast metodą analizy krytycznej Doktorant posłużył się w celu dokonania szczegółowego rozważenia poglądów prezentowanych w literaturze z zakresu procesu sądowniczoadministracyjnego, ustroju sądownictwa administracyjnego, czy wreszcie dotyczącej sądowej kontroli administracji i prawa do sądu wykładanego przez pryzmat norm konstytucyjnych i konwencyjnych. Wreszcie metoda empiryczna znalazła zastosowanie w analizie węzłowych dla tematu orzeczeń sądów administracyjnych, sądów powszechnych (zwłaszcza Sądu Najwyższego), Trybunału Konstytucyjnego i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. W szczególności pozwoliło to na ustalenie znaczenia, jakie w praktyce nadają sądy i trybunały przepisom ustawy zasadniczej zweryfikowanym metodą dogmatyczną (*law in action*). Łączne zastosowanie tych metod dało Doktorantowi wystarczające podstawy do ustalenia zgodności stanu istniejącego z pożądanym wzorcem i określenia wprowadzenia koniecznych zmian normatywnych lub interpretacyjnych.

2. Recenzowana praca została podzielona na trzy części (dwie wyodrębnione w spisie treści), z których pierwszą stanowi obszerne „Wprowadzenie”, w którym Autor dokonuje wyodrębnienia spośród przepisów Konstytucji RP determinant bezpośrednich i pośrednich właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. Podkreślić należy, że wyznaczony przez niego standard konstytucyjny właściwości sądów administracyjnych został zakreślony maksymalnie szeroko, co chyba nie do końca znajduje uzasadnienie we wskazanych przez Doktoranta przepisach Konstytucji.

3. Przedmiotem rozdziału I Części pierwszej recenzowanej rozprawy Autor uczynił zadania ustrojowe sądownictwa administracyjnego. W pierwszej kolejności zdefiniował

pojęcie wymiaru sprawiedliwości, uwzględniając w tej mierze dotychczasowy dorobek doktryny i dokonując rozróżnienia w ramach sprawowania wymiaru sprawiedliwości funkcji sądów powszechnych i administracyjnych. Dalsze rozważania są skoncentrowane wokół zagadnienia specyfiki sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez sądy administracyjne. Podzielam konstatację Autora, że „za sprawiedliwe uznał ustrojodawca bezwzględne działanie administracji na podstawie prawa (art. 7 ustawy zasadniczej), a zatem dążąc do takiej obiektywnej sprawiedliwości (a nie subiektywnego odczucia sprawiedliwości po stronie skarżącego) sądy administracyjne jak najbardziej sprawują jej wymiar” (s. 32).

Dalsza część rozważań zawartych w tym rozdziale pracy poświęcona jest roli ustrojowej sądownictwa administracyjnego w zakresie kształtowania prawa do sądu. Autor, uwzględniając dorobek doktryny w tej mierze, podkreśla że przez konstytucyjne sformułowanie, iż NSA i inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej należy rozumieć to, że sądy te są właściwe do rozstrzygania konfliktów o prawo wynikających z działania administracji – przez jego badanie pod względem zgodności z prawem (s. 36).

3. Kolejny, II rozdział pracy, Autor rozpoczyna od próby wyjaśnienia pojęcia „komplementarności właściwości sądów”. Dochodzi w nim do wniosku, że reguła zapewniająca tę komplementarność zawarta została w art. 184 w zw. z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 Konstytucji RP. Determinują one metodę wykładni i stosowania przepisów o właściwości sądów w ten sposób, że jeżeli na gruncie polskiego porządku prawnego brak jest wyraźnego przepisu ustawy zwykłej, który przewidywałby dopuszczalność drogi sądowej w sprawach dotyczących ochrony podstawowych wolności i praw gwarantowanych w Konstytucji, która to droga może być udzielona przez kontrolę działania lub bezczynności z zakresu administracji publicznej, to w sprawach tych gwarancje prawa do sądu ma obowiązek zapewnić sąd administracyjny”.

W dalszej części tego rozdziału Autor przedstawia zasady, które powinny być stosowane w procesie kształtowania właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, z których na czoło wysuwa się zakaz współadministrowania. Za godną odnotowania uznaję konkluzję, że ustawodawca może odstąpić od kasatoryjnego modelu orzeczniczego tylko względem tych spraw administracyjnych, w których nie pozostawia się składom orzekającym sądów jakiegokolwiek stopnia dyskrecjonalności, a zatem w których nie występuje szeroko rozumiane uznanie po stronie organu administracji.

W rozdziale drugim Autor zamieścił także szerokie rozważania dotyczące problematyki dopuszczalności orzekania merytoryczno-reformatoryjnego w sprawach

administracyjnych przez sądy administracyjne. Jest to fragment pracy, który może budzić największe wątpliwości w swej merytorycznej warstwie. Zdaniem Autora w świetle Konstytucji RP odstąpienie przez sąd od orzekania kasatoryjnego na rzecz merytoryczno-reformatoryjnego w sprawie administracyjnej może być dopuszczone w trzech przypadkach, gdy: 1) przepisy stanowiące podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia w sprawie nie przyznają organowi uznania administracyjnego w zakresie wyboru rozstrzygnięcia i nie zawierają pojęć niedookreślonych (brak uznania administracyjnego *sensu largo*), 2) przepisy stanowiące podstawę materialnoprawną rozstrzygnięcia w sprawie nie przyznają organowi uznania administracyjnego w zakresie wyboru rozstrzygnięcia, jednak zawierają pojęcia niedookreślone, a jednocześnie działanie organu w danej sprawie było już wcześniej co najmniej dwukrotnie przedmiotem kasatoryjnego orzekania przez sąd administracyjny, w tym skargę uwzględniono uprzednio z uwagi na nieprawidłowe wykonanie orzeczenia sądu administracyjnego, i przy tym zarzuty w aktualnej sprawie również dotyczą nieprawidłowego wykonania zapadłych wcześniej w sprawie orzeczeń sądu administracyjnego, 3) charakter sprawy i dostępne sądowi administracyjnemu materiały umożliwiają mu wydanie rozstrzygnięcia merytoryczno-reformatoryjnego, a organ uporczywie i wbrew ciężącym na nim obowiązkom utrudnia rozpoznanie sprawy sądownoadministracyjnej, pozbawiając strony prawa do poddania działalności administracji publicznej w ich sprawie kontroli sądu administracyjnego. W mojej ocenie takie odstąpienie jest zasadne, gdy konieczność taka wypływa z zasady równoważenia władz lub jest to uzasadnione względami efektywności i sprawności postępowania. I dopiero po spełnieniu tych przesłanek można się zastanawiać nad sformułowaniem przesłanek szczególnych warunkujących reformatoryjne orzekanie w poszczególnych przypadkach.

Kolejne zagadnienie poruszane w rozdziale drugim dotyczą kierunków zmian modelu orzeczniczego sądów administracyjnych. Przy tym Autor mocno akcentuje, że poszerzenia zakresu merytoryczno-reformatoryjnego orzekania przez sądy administracyjne mogą mieć tylko wymiar *de lege ferenda fundamentalis*, nie powinny zaś prowadzić do nadawania art. 184 Konstytucji RP treści zupełnie odmiennej niż ta, którą wywodzono z tego przepisu od chwili uchwalenia ustawy zasadniczej.

Ostatnia część drugiego rozdziału stanowi opis zjawisk stanowiących przyczyny ograniczania właściwości rzeczowej w procesie stosowania prawa przez sądy administracyjne (s. 99 – 101). Autor dość pobieżnie potraktował powyższy podrozdział. W szczególności brakuje przykładów ilustrujących przypadki, kiedy błędne ograniczenie właściwości rzeczowej jest następstwem wadliwej wykładni lub niewłaściwego zastosowania przepisów

obowiązującego prawa. Stąd też zawarte w tej części pracy stwierdzenia uważam za dość ogólnikowe.

4. Trzeci rozdział pracy został poświęcony problematyce rozgraniczenia właściwości sądownictwa administracyjnego i właściwości sądów powszechnych. Za kluczową kwestię tego rozdziału w kontekście art. 177 i 184 Konstytucji RP należy uznać odpowiedź na pytanie, kiedy ustawodawca powinien ustalać właściwość sądu powszechnego w sprawie administracyjnej, a zatem kiedy powinien odstępować od zasady sprawowania kontroli działania organów administracji w tych sprawach przez sądy administracyjne. W tym miejscu rozważań (s. 111) Autor opowiada się za tezą, że podstawową zasadą powinno być w tym zakresie dostosowanie właściwości sądu do instrumentarium prawnego, jakim ten sąd się posługuje. Dalej zaś konsekwentnie wywodzi, że zastąpienie kontroli administracji realizowanej przez sąd prawa publicznego powództwem kierowanym do sądu cywilnego jest nie do pogodzenia z zasadami określonymi przez ustawę zasadniczą dla kontroli administracji. Jest to stanowisko zbieżne z poglądem M. Szubiakowskiego, który Autor powołuje w przypisie i całkowicie w tym miejscu podziela.

Za niezwykle interesujący należy uznać podrozdział dotyczący determinant rozgraniczenia właściwości sądów powszechnych i administracyjnych. Całkowicie należy zgodzić się z Doktorantem, że kluczem do określenia właściwości sądów administracyjnych i jej odgraniczenia od właściwości innych sądów, przede wszystkim cywilnych, jest przedmiot rozstrzyganej sprawy, mając na względzie fakt, że sąd administracyjny nie tylko chroni prawa podmiotowe, tj. jednostkę przed naruszającymi prawo działaniami administracji, lecz przede wszystkim obiektywny porządek prawny.

W kolejnych podrozdziałach rozdziału trzeciego Autor przeprowadził wnikliwą analizę problematyki efektywności realizacji prawa do sądu w kontekście rozgraniczenia właściwości rzeczowej sądów oraz kwestii dopuszczalności orzekania przez sądy administracyjne w sprawach cywilnych. Przy tym to ostatnie zagadnienie zostało omówione na tle prawnoporównawczym, tj. systemu prawa polskiego i francuskiego. Słusznie Autor przyjmuje, że na gruncie prawa polskiego nie ma przeszkód konstytucyjnych, żeby sądy administracyjne orzekały w sprawach cywilnych, jeżeli poddana ich kontroli forma cywilnoprawna byłaby jednocześnie prawną formą działania administracji publicznej, przy założeniu, że model orzeczniczy w dalszym ciągu miałby charakter kasatoryjny. W takim przypadku bowiem kontrola sądownoadministracyjna mieści się nadal w zakresie wyznaczonym art. 184 Konstytucji RP.

W podrozdziale 8. Autor przekonywująco uzasadnia tezę, że niedopuszczalne jest

określenie przez ustawodawcę rozstrzygającego reformatoryjnie sądu powszechnego jako sądu właściwego w sprawie administracyjnej, jeżeli pozbawiałoby to władzę wykonawczą wpływu na politykę państwa, w tym właśnie w zakresie wydania w sprawie decyzji, określenia jej treści, a następnie wykonania. Za trafnością tej tezy przemawia szereg argumentów. Po pierwsze, sąd powszechny nie jest w stanie nadażyć w opanowaniu wszystkich zagadnień politycznych, socjalnych i ekonomicznych, które nabrzmiewają przy stałym rozwoju cywilizacyjnym oraz zadań administracyjnych. Po drugie, zgromadzenie w rękach sądu powszechnego wachlarza spraw o nieograniczonej różnorodności uniemożliwia sędziemu specjalizację w jakiegokolwiek dziedzinie, co w konsekwencji prowadzić może do sądzenia przez niego spraw, na których się nie zna, co jest wielce prawdopodobne, mając na względzie niezmienną dynamikę rozwoju materii normatywnej prawa administracyjnego oraz jego objętości. Po trzecie, w sprawach administracyjnych niezbędne jest pewne minimum jednolitości z uwagi na potrzeby interesu publicznego, którego nie można utrzymać przy pozostawieniu spraw administracyjnych mniej wyspecjalizowanym sądom powszechnym. Po czwarte wreszcie, cywilne sądy powszechne są nastawione na rozpatrywanie spraw wszczynanych na żądanie i dotyczących prywatnych roszczeń, a przeciwieństwo nastawienie sądu, kształtujące się w toku orzekania w sprawach prywatnych, nie opuszcza składu orzekającego, gdy orzeka on w sprawach administracyjnych, wymagających zupełnie innego spojrzenia.

W kolejnym podrozdziale Doktorant stawia tezę, że sądownictwo administracyjne jest niezbędnym elementem demokratycznego państwa prawnego opartego na trójpodziale władz. Należy podzielić to stanowisko, w szczególności dlatego, że trudno byłoby uzasadnić tezę, że za państwo demokratyczne można byłoby uznać państwo, w którym jego politykę – będącą immanentnym elementem władzy wykonawczej – określałyby sądy, składające się wszak z osób niewybranych w sposób bezpośrednio demokratyczny..

W podsumowaniu rozważań zawartych w rozdziale trzecim (podrozdział 10) Autor dopuszcza (uznaje za zgodną z konstytucją RP) możliwość uzupełnienia systemu sądowej kontroli administracji sprawowanej przez sądy administracyjne systemem orzekania w sprawach administracyjnych przez sądy powszechne. Wymienia wszakże warunki, które powinien spełnić ustawodawca, żeby te systemy można byłoby uznać za kompatybilne (s. 133 – 134).

5. Zasadnicza część recenzowanej pracy została poświęcona problematyce prawa dostępu do sądu jako wyznacznikowi właściwości rzeczowej sądów administracyjnych. W rozdziale pierwszym Autor trafnie zauważa, że dla określenia właściwości rzeczowej sądów administracyjnych kluczowy jest ten aspekt prawa do sądu, który traktuje o dostępie do tych

sądów, tj. do uruchomienia postępowania prawnego przed organem, który odpowiada kryteriom wymaganym od sądu w demokratycznych społeczeństwach. Następnie zaś wyjaśnia, że prawo do sądu ma kluczowe znaczenie dla ukształtowania treści praw jednostki. Rozdział II zawiera krótki rys historyczny, ukazujący jak kształtowało się prawo do sądu w Polsce. Kolejne zaś rozdziały ukazują, jak rozumie się prawo do sądu w ujęciu prawnomiędzynarodowym (rozdział III – trafnie Autor konkluduje, że regulacje międzynarodowe opowiadają się za holistycznym ujęciem właściwości rzeczowej sądów. Nie przesądzają jednak, czy kontrola działalności administracji publicznej powinna być poddana sądom powszechnym czy wyspecjalizowanym sądom administracyjnym), jak kształtuje się treść tego prawa w ujęciu konstytucyjnym w doktrynie (rozdział IV – analizę przepisów kończy Autor dość kontrowersyjnym stwierdzeniem, że konstrukcja normatywna i praktyka interpretacyjna winna zmierzać do przyjęcia takiej klauzuli właściwości rzeczowej sądów administracyjnych, w której będą one właściwe do rozpoznania każdego sporu między jednostką a działającym władczo podmiotem administrującym, o ile ustawodawca nie ustanowi kompetencji w tym zakresie po stronie sądu powszechnego) i w orzecznictwie sądowym (rozdział V – te rozważania kończy konkluzja, że właściwość sądów administracyjnych musi obejmować orzekanie względem wszelkich form działania administracji, którymi ta oddziałuje bezpośrednio na prawa i obowiązki zindywidualizowanych podmiotów wobec niej zewnętrznych. Tym samym forma prawna jaką przybiera środek zaskarżenia nie powinna być przesłanką kwalifikacji dopuszczalności drogi sądownoadministracyjnej), a także, na jakich zasadach dopuszczalne są wyłączenia i ograniczenia konstytucyjnego prawa do sądu (rozdział VI). Jeśli chodzi o to ostatnie zagadnienie, to w pełni zgadzam się z Autorem, że jeżeli dany przejaw działalności administracji publicznej może zostać poddany kontroli sądownoadministracyjnej pośrednio – w ramach kontroli przez sąd administracyjny innej formy tej działalności, to objęcie przez ustawodawcę bezpośrednią kontrolą sądownoadministracyjną tylko tego ostatecznego przejawu działalności publicznej, zaś pozostałych z nim związanych kontrolą pośrednią – nie narusza prawa do sądu (s. 214).

6. Jak już zostało zasygnalizowane na początku tej recenzji, w zasadzie brak zastrzeżeń co do zakresu i układu zawartych w pracy rozważań. Analizując układ pracy doktorskiej nie sposób nie dostrzec dużej dbałości Autora o zachowanie spójności i odpowiedniej kolejności rozważań. Oczywiście można by skonstruować pracę inaczej, jednak jest to kwestia indywidualnego podejścia do tematu. Jedyne drobne zastrzeżenie dotyczy kolejności rozdziałów VII i VIII Części II. Moim zdaniem, uwagi podsumowujące powinny

znaleźć się w rozdziale kończącym tę część rozważań. W przeciwnym wypadku rodzi się wątpliwość, czy zamieszczenie w rozprawie rozdziału prawnoporównawczego wносиło coś istotnego dla rozważań będących przedmiotem tej części rozważań.

III. Szczegółowe uwagi merytoryczne

Przedstawiona charakterystyka głównych wątków badawczych zawartych w recenzowanej pracy jednoznacznie wskazuje, że w rozprawie doktorskiej mgr Aleksander Jakubowski podejmuje próbę rozwiązania wielu niezwykle istotnych i budzących kontrowersje problemów związanych z regulacją prawną własności rzeczowej sądów administracyjnych. Nie może być zatem niczym zaskakującym, że niezależnie od wysokiej oceny recenzowanej pracy w jej warstwie merytorycznej, niektóre z jej wątków szczegółowych budzą pewne zastrzeżenia, czy też wymagają podjęcia dyskusji z Autorem. Podkreślić jednak należy, że spośród bardzo wielu kwestii, które Autor rozważa w recenzowanej pracy, zdecydowana większość nie budzi zastrzeżeń merytorycznych. Zdecydowana część przedstawionych niżej uwag ma charakter polemiczny, wynika z odmienności poglądów Autora i recenzenta, w niczym nie umniejszając wartości recenzowanej pracy.

Poniżej przedstawiam szczegółowe uwagi merytoryczne dotyczące recenzowanej pracy w kolejności chronologicznej, nie różnicując ich ciężaru gatunkowego:

1. Na s. 41 Autor formułuje wniosek o bezzasadności powierzania spraw administracyjnych do rozpoznawania sądom powszechnym, gdyż rozstrzygając je zgodnie ze swoją rolą co do istoty naruszają podział władzy i kompetencje władzy wykonawczej, zaś orzekając kasatoryjnie dokonują tak naprawdę kontroli działalności administracji publicznej, które jest wszak zastrzeżona dla sądów administracyjnych. Nie do końca mogę się z tym zgodzić. Niektóre rodzaje spraw, np. sprawy z zakresu ubezpieczenia społecznego (nie podzielam w tej kwestii poglądu A. Góry-Błaszczukowskiej), mają taki charakter, że zastosowanie klasycznego modelu sądowej administracji do rozpoznawania konfliktu o prawo powstałego na ich tle, nie byłoby wystarczająco efektywne. Moim zdaniem, wymusza to konieczność uzupełnienia systemu kontroli administracji sprawowanego przez sądy administracyjne, kontrolą legalności powierzoną sądom powszechnym. Innym natomiast zagadnieniem jest zakres czynionych wyjątków od zasady, że kontrolę legalności administracji winny prowadzić sądy administracyjne;

2. Wyrażony na s. 76-77 pogląd, (*„zacieranie trójpodziału władz ma swój niebezpieczny rewers w zależności od tego, czy jest wielo- czy jednokierunkowe. W pierwszym*

przypadku twierdzenia te mogą jednak posłużyć legitymizowaniu wkraczania władzy wykonawczej w sferę władzy sądowniczej. Jeżeli zaś zachwianie trójpodziału władz miałyby być jednostronne – tj. przez umożliwienie tylko sądom wkraczania w kompetencje prawodawcze i polityki administracyjnej – to w systemie demokratycznym (art. 2 Konstytucji) nie może znajdować swego źródła wyłącznie w wykładni funkcjonalnej przepisów przez same zainteresowane sądy czy doktrynę, lecz powinno się opierać na wyraźnie uzewnętrznionej woli obywateli”) ma znaczenie znacznie wykraczające poza zakres tematyki wyznaczonej tematem recenzowanej pracy, i już tylko z tego powodu zasługuje na odnotowanie. W pełni zgadzam się z Doktorantem, że wprowadzanie zmian konstrukcyjnych do modelu wynikającego z Konstytucji jest materią niezwykle delikatną i wymagającą wszechstronnej analizy poprzedzającej wprowadzenie tych zmian;

3. (s. 91) Warunek konstytucyjności art. 145a § 1 p.p.s.a., żeby działanie organu w danej sprawie było już dwukrotnie wcześniej przedmiotem orzekania przez sąd administracyjny, w tym skargę uwzględniono uprzednio z uwagi na nieprawidłowe wykonanie orzeczenia sądu administracyjnego nie znajduje uzasadnienia w przepisach Konstytucji. Łatwo sobie wyobrazić sytuację (w stanie prawnym obowiązującym do 1 czerwca 2017 r.), kiedy do sądu administracyjnego po raz pierwszy trafia skarga na decyzję kasacyjną organu odwoławczego, wydaną w sprawie po raz n-ty, np. 5. Wydaje się, że aktualnie przyjęte kryterium („jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy”) pozwala uwzględnić każdy przypadek naruszenia zasady równowagi władz, a także na podjęcie przez sąd administracyjnych niezbędnych działań w celu zapewnienia niezbędnej efektywności i sprawności postępowania.

4. Niezmiernie cieszy mnie teza Autora (s. 130 i n.), że sądownictwo administracyjne stanowi niezbędny element demokratycznego państwa prawnego opartego na trójpodziale władz. Dodałbym, że uzasadniona jest ona również brakiem merytorycznego przygotowania sędziów sądów powszechnych do przyjęcia spraw administracyjnych. Czynie tę uwagę na wypadek, gdyby Autor chciał opublikować swoją rozprawę, na co ona niewątpliwie zasługuje;

5. Wydaje mi się, że teza, iż „idea państwa prawnego wymaga w kontekście dostępu do sądu, aby kształt właściwości rzeczowej dawał jednostkom szansę poddania bezpośredniej lub pośredniej kontroli sądu każdego rodzaju przejawu działalności administracji publicznej” (s. 150) jest zbyt daleko idąca. Przykładowo, objęcie sądową kontrolą sfery wewnętrznej działania administracji spowodowałoby paraliż jej funkcjonowania. Z tych samych powodów za kontrowersyjną uważam tezę, że „odrzućcie skargi z uwagi na brak właściwości, gdy inny

sąd też nie będzie właściwy i przygotowany do jej rozpoznania, godzi w samą istotę prawa do sądu”;

6. W rezultacie Autor dochodzi do wniosku (s. 232), że „standard konstytucyjny wymaga, aby właściwość rzeczowa sądów administracyjnych obejmowała wszelkie formy działania lub bezczynności podmiotów administracji publicznej, których skutki nie zawierają się wyłącznie w sferze relacji wewnętrznych tej administracji, lecz władczo wpływają na sytuację jednostki, o ile prawodawca w sposób jednoznaczny nie przypisał ich do właściwości rzeczowej sądu powszechnego, rozstrzygającego wówczas bezpośrednio sprawę administracyjną za podmiot administracji publicznej, bądź do właściwości Trybunału Konstytucyjnego lub nie wyłączył proporcjonalnie z zakresu kontroli sądowej jako dotyczących wyłącznie cudzoziemców bądź niedostatecznie dojrzałych do załatwienia przez sąd. Innymi słowy, konstytucyjny standard właściwości rzeczowej sądów administracyjnych oparty jest na charakterze stosunku prawnego wymagającego ich kontroli – tj. na stosunku administracyjnym, którego cechą jest nierównorzędność jego stron – a nie na prawnych formach działania administracji. Tym samym, z art. 45 ust. 1 i art. 77 ust. 2 w związku z art. 184 Konstytucji wynika w aspekcie materialnoprawnym prawa do sądu administracyjnego, że kontroli sądu administracyjnego poddana powinna być każda sprawa, w której jeden podmiot oddziałuje prawnie na podmiot zewnętrzny względem niego – w sposób władczy i stanowiący wyczerpanie zwykłych środków zaskarżenia, niezależnie od prawnej formy, w której to następuje”. Tezę tą uznaję za kontrowersyjną z wielu powodów, z których dwa chciałbym wymienić. Po pierwsze, sam Autor nie potrafi sformułować projektu przepisu, który zapewniłby realizację proponowanego przez niego standardu. Po drugie zaś, tak szeroki standard ochrony sądowej nie znajduje uzasadnienia w przeprowadzonych przez Autora badaniach prawnoporównawczych. Niemniej należy uznać, że przytoczona teza znajduje uzasadnienie w wywodach przeprowadzonych w recenzowanej pracy, a więc spełnia przesłanki, jakimi powinno się cechować oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

7. Za niezwykle cenny walor recenzowanej pracy uważam sformułowanie dyrektyw (s. 250), na których powinno opierać się ustalanie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych.

IV. Zakres i sposób wykorzystania literatury i orzecznictwa

Recenzowana praca została napisana w oparciu o bardzo szeroko wykorzystaną literaturę przedmiotu oraz o dotyczące omawianej przez Autora problematyki orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, sądów powszechnych, Naczelnego Sądu

Administracyjnego oraz wojewódzkich sądów administracyjnych. W pracy powołanych zostało w przypisach ponad 300 pozycji literatury, w tym 34 opracowania obcojęzyczne, rzetelnie wykorzystanych dla zaprezentowania zawartych w pracy wywodów i dla rzeczywistej dyskusji naukowej. Dodać przy tym należy, że Autor omawiając zagadnienie właściwości rzeczowej sądów administracyjnych w innych porządkach prawnych starannie przemyślał wybór literatury obcojęzycznej.

Sposób cytowania w przypisach poszczególnych pozycji bibliograficznych oraz przyjęta przez Doktoranta metoda powoływania się na poglądy innych Autorów nie budzą zastrzeżeń. Autor z reguły zdecydowanie i wyraźnie odnosi się do przedstawianych poglądów doktryny i orzecznictwa i wskazuje na pogląd, który Jego zdaniem zasługuje na akceptację lub z którym się nie zgadza, nie unikając formułowania własnego stanowiska.

V. Język, styl i forma pracy

Styl, jakim została napisana praca jest bardzo dobry. Pracę czyta się łatwo, można powiedzieć z pełnym zrozumieniem, chociaż dotyczy ona wielu zagadnień należących do bardzo skomplikowanych. Język i styl recenzowanej pracy świadczy nie tylko o wysokich kwalifikacjach naukowych Autora, ale i dobrej znajomości języka polskiego, ponieważ formułuje on swoje poglądy w sposób jasny i zrozumiały. Nieliczne drobne niezgrabności (np. „Według tego nurtu art. 184 Konstytucji” – s. 103, czy „forma prawna jaką przybiera środek zaskarżenia” – s. 193) i przejęzyczenia pozostają bez wpływu na wysoką całościową ocenę recenzowanej pracy. Ogólnie jednak tego rodzaju uchybień jest bardzo niewiele, co sprawia, że również strona techniczna recenzowanej pracy mgr Aleksandra Jakubowskiego, mimo drobnych niedociągnięć, zasługuje na wysoką ocenę.

VI. Uwagi końcowe i konkluzje

Należy stwierdzić, że **recenzowana rozprawa doktorska mgr Aleksandra Jakubowskiego stanowi oryginalne opracowanie zagadnienia, które - co należy podkreślić - nie zostało dotąd opracowane monograficznie w doktrynie prawa polskiego.** Autor niewątpliwie wykazał się wszechstronną wiedzą teoretyczną w zakresie nauki prawa administracyjnego i postępowania sadowoadministracyjnego oraz umiejętnością samodzielnego rozwiązywania zagadnień naukowych, jak również prowadzenia pracy naukowej, co zasługuje na wysoką ocenę.

Mając na uwadze powyższe stwierdzam, że **recenzowana rozprawa doktorska mgr**

Aleksandra Jakubowskiego mająca formę maszynopisu książki, stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego oraz wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną Autora w dyscyplinie prawo i postępowanie administracyjne oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a zatem w pełni odpowiada przesłankom określonym w art. 13 ust. 1, 2 i 6 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (tekst jedn. Dz. U. z 2014 r., poz. 1852 ze zm.), w związku z czym może stanowić podstawę dalszych stadiów przewodu doktorskiego. W konkluzji opowiadam się za dopuszczeniem mgr Aleksandra Jakubowskiego do publicznej obrony rozprawy doktorskiej stanowiącej przedmiot niniejszej recenzji.


(*prof. dr hab. Jan Paweł Tarno*)