



AKADEMIA LEONA KOŹMIŃSKIEGO W WARSZAWIE
KOLEGIUM PRAWA

ul. Jagiellońska 57
03-301 Warszawa
www.kozminski.edu.pl

Warszawa, dnia 25 marca 2023 r.

RECENZJA

ROZPRAWY DOKTORSKIEJ PANI MARISTER DAGAMARY GUT

*„MERYTORYCZNE ROZSTRZYGNIECIA SĄDÓW ADMINISTRACYJNYCH JAKO
PRZEJAW EWOLUCJI SĄDOWEJ OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA”*
ss. 350.

1. Uwagi ogólne.

Na pozytywną ocenę zasługuje solidne uzasadnienie przez Autorkę we wstępie opracowania motywacji do wyboru tematu dysertacji. Zasadnie wskazuje, że zagadnienie merytorycznego orzekania przez sądy administracyjne jest aktualnie jednym z podstawowych nurtów zainteresowania zarówno polskiej, jak i europejskiej doktryny dotyczącej sądowej kontroli administracji publicznej. Należy zgodzić się z Autorką, że wypowiedzi odnoszące się do tego zagadnienia skupiają się jednak najczęściej na wykazywaniu tendencji rozwojowych w wyposażaniu sądów

administracyjnych w kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć merytorycznych, dotyczą braku efektywności modelu kasacyjnego i diagnozy niedostatków pojawiających się na tle jego funkcjonowania, tudzież traktują o problematyce dopuszczalności merytorycznego orzekania z punktu widzenia zasady podziału władz i funkcji sądów administracyjnych. W istocie ujęcia te nie mają jednak charakteru kompleksowego uwzględniającego wspomniane aspekty. Co warte podkreślenia, zagadnienie to nie było dotąd, poza jednostkowymi wypowiedziami, przywoływanymi szeroko przez Doktorantkę, badane z punktu widzenia ochrony praw człowieka. Podjęcie się tego zagadnienia należy, w mojej ocenie, uznać za ambitne, ale jednocześnie bardzo istotne i potrzebne, ponieważ dążące do wypełniania zauważalnej luki w dorobku doktryny. Jak bowiem słusznie wskazuje Autorka w polskim piśmiennictwie brakuje monograficznego opracowania, które rozpatrywałoby problematykę merytorycznych rozstrzygnięć na tle przeobrażeń dotyczących funkcji sądów administracyjnych oraz roli prawa do sądu administracyjnego. Sformułowane przez Doktorantkę uzasadnienie wyboru tematu pracy, z mocnym akcentem położonym na prawa człowieka, wpisuje się, w mojej ocenie, w oczekiwania środowiska naukowego, jak i przedstawicieli praktyki sądownictwa administracyjnego, ponieważ nie budzi aktualnie wątpliwości, że ewolucja modelu sądowej kontroli administracji w kierunku zwiększania uprawnień w zakresie orzekania przez sądy co do *meritum* sprawy jest nieunikniona. Dlatego wybór tematu pracy, jak i jego uzasadnienie należy ocenić jednoznacznie pozytywnie. Co więcej, jak słusznie wskazuje Doktorantka, celem dysertacji jest otwarcie pola do dalszych dyskusji nad przyszłym kształtem uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych. Jest to zatem zagadnienie aktualne, a także niewątpliwie wymagające prowadzenia dalszych prac naukowo-badawczych, zarówno w zakresie teoretycznym, jak i praktyki sądownoadministracyjnej.

Pozytywnie należy również ocenić precyzyjne sformułowanie głównej tezy badawczej pracy doktorskiej oraz postawienie pytań, na których udzielenie odpowiedzi służyć będzie jej weryfikacji. Jako tezę wskazano założenie, że merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych są przejawem rozwoju sądowej ochrony praw człowieka. W mojej ocenie teza jest śmiała i nowatorska. W tym kontekście słusznie również wskazano, że zachodzi istotna relacja pomiędzy wskazanymi tendencjami oraz, że przebiega ona w sposób kierunkowy, polegający na tym, że współczesne zapatrywania na rolę sądownictwa administracyjnego oraz

funkcję prawa do sądu administracyjnego, jaką 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. W pełni podzielam tak sformułowaną tezę badawczą.

W jej weryfikacji pomocne były odpowiedzi na stawiane przez Doktorantkę pytania szczegółowe. Po pierwsze: czy sądowa kontrola administracji jest elementem koniecznym każdego państwa prawnego oraz jaka jest jej podstawowa funkcja na tle regulacji międzynarodowych, krajowych i zapatrywań doktryny, jak również, jaka jest treść prawa do sądu administracyjnego? Po drugie: co pozostaje w korelacji z powyższym, jakie są obecnie międzynarodowe i unijne standardy odnoszące się do sądowej kontroli administracji oraz, czy istnieje międzynarodowy standard w odniesieniu do modelu orzekania przez sądy administracyjne? Po trzecie: jak plasują się aktualne modele orzecznicze europejskich sądów administracyjnych oraz w jakim kierunku się one rozwijają? Po czwarte: jaki jest obecny model orzeczniczy sądów administracyjnych w Polsce oraz jakie są jego tendencje rozwojowe? Po piąte: z jakiego rodzaju dylematami wiąże się funkcjonowanie modelu orzekania kasacyjnego, a z jakimi związany jest model merytoryczny, jak również który z nich jest efektywniejszy w zapewnieniu ochrony praw i wolności jednostki?

Główna teza badawcza, jak i postawione przez Doktorantkę pytania szczegółowe w mojej ocenie jasno, precyzyjnie i w uporządkowany sposób zakreśliły obszar badawczy prezentowanego zagadnienia.

Pozytywnie należy również ocenić metodologię pracy badawczej. W toku przeprowadzanych badań zastosowano metody myślenia polegające, po pierwsze, na analizie konstrukcyjnej, co przejawiało się w poszukiwaniu związków pomiędzy poszczególnymi regulacjami prawnymi. Posługiwano się też analizą deskryptywną, polegającą na szukaniu znaczeń opisywanych norm prawnych. W jej ramach korzystano z analizy konektywnej i presupozycji (zwłaszcza tam, gdzie starano się wprowadzić własną nomenklaturę dla określonych zjawisk zachodzących w prawie). W przypadkach, w których podejmowano dyskusję nad poglądami wyrażanymi w piśmiennictwie przez innych badaczy wykorzystywana była również analiza krytyczna. W celu ukazywania słuszności prezentowanych twierdzeń obszernie stosowano także metodę argumentacyjną, zaś uporządkowaniu i uogólnieniu wniosków służyła metoda syntezy.

Sposób ujęcia tematu oraz zakreszenie obszaru badawczego i metodologia przyjęta w recenzowanej rozprawie doktorskiej zasługuje na jednoznacznie pozytywną ocenę. Autorka poddała bowiem stosownej analizie najważniejsze elementy prezentowanego zagadnienia zarówno w zakresie funkcjonalnym, jak i teoretycznym.

Pracę podzielono na pięć rozdziałów. Rozdział pierwszy zatytułowany: „*Sądowa kontrola administracji publicznej jako gwarancja ochrony praw człowieka*” zasadnie wskazuje, że sądowa kontrola administracji publicznej, sama w sobie, stanowi gwarancję ochrony praw człowieka. Przedstawiono tu koncepcję państwa prawnego oraz wyrosłą z niej ideę sądowej kontroli administracji. W drugim rozdziale zatytułowanym: „*Standardy międzynarodowe i unijne sądowej kontroli administracji publicznej i ich tendencje rozwojowe*” Autorka rozwija założenia wymagań wynikających z prawa do sądu na tle unormowań międzynarodowych i unijnych przez omówienie wyłącznie standardów swoistych dla sądowej kontroli administracji publicznej. Celem ich przedstawienia było w założeniu doktorantki m.in. udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy istnieje międzynarodowy standard w odniesieniu do modelu orzekania przez sądy administracyjne? W rozdziale trzecim zatytułowanym „*Modele orzecznicze sądów administracyjnych w Europie i ich tendencje rozwojowe*”, omówiono i usystematyzowano aktualnie występujące w Europie modele orzecznicze. Rozdział czwarty zatytułowany „*Model orzeczniczy polskich sądów administracyjnych*” poświęcono kompetencjom polskich sądów administracyjnych do orzekania merytorycznego. Za szczególnie wartościowy uznaję rozdział piaty dysertacji zatytułowany „*Dylematy wynikające z przyjęcia danego modelu orzeczniczego*” w którym przedstawiono, z jakiego rodzaju zagadnieniami wiąże się funkcjonowanie modelu orzekania kasacyjnego, co oznaczało również diagnozę powodów, dla których współcześnie model ten uzupełniany jest o kompetencje do podejmowania rozstrzygnięć merytorycznych bądź zastępowany modelem orzekania merytorycznego. Po drugie, zaprezentowano dylematy związane z orzekaniem merytorycznym, pojawiające się zwłaszcza w związku z wprowadzaniem kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć merytorycznych do systemów, które historycznie oparto na modelu orzekania kasacyjnego. Po trzecie, modele te poddano ocenie z punktu widzenia ich efektywności w zapewnianiu ochrony praw i wolności jednostki.

Każdy ze wskazanych rozdziałów poprzedzono wprowadzeniem do obszaru problematyki w nim podjętej oraz kończy się podsumowaniem ustaleń w nim

dowodzonych. We wnioskach końcowych dysertacji dokonano z kolei syntetycznego podsumowania wyników przeprowadzonych rozważań, celem udzielenia odpowiedzi na pytanie, czy na ich podstawie, wysunięta teza badawcza, jakoby merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych należało współcześnie postrzegać jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka, jest uzasadniona oraz, w jaki sposób należałoby realizować wynikające stąd wnioski.

Bardzo dobrym uzupełnieniem pracy jest wyczerpująca i aktualna bibliografia zawierająca 357 pozycji literatury polskiej i zagranicznej oraz 401 orzeczeń sądów polskich, międzynarodowych i zagranicznych. Trzeba podkreślić, że Autorka w sposób jasny i konsekwentny prezentuje opisywane przez siebie zagadnienia, poprzedzając opis interesującymi uwagami natury historycznej, teoretycznoprawnej i terminologicznej. W pracy przyjęto poprawne założenia metodologiczne i konsekwentnie je realizowano. Można zatem stwierdzić, że w przypadku recenzowanej pracy mamy do czynienia z dysertacją naukową, zawierającą nie tylko poprawny i kompetentny opis analizowanej koncepcji, ale również proponującą oryginalne przemyślenia i spostrzeżenia. Autorka wykazała się bardzo znaczącą starannością przy analizie źródeł prawa, orzecznictwa sądów, w tym w szczególności sądów administracyjnych oraz obszernej literatury przedmiotu.

Przedstawiona argumentacja jest spójna i logiczna. Praca ma charakter interdyscyplinarny. Porusza zagadnienia z zakresu międzynarodowego prawa praw człowieka, prawa międzynarodowego, prawa konstytucyjnego oraz, w szczególności postępowania sądowniczoadministracyjnego. W tych dyscyplinach Autorka wykazuje się wysokim poziomem wiedzy, swobodą prowadzenia dyskursu naukowego, biegłym opanowaniem języka prawniczego i języka polskiego oraz odpowiednim przygotowaniem merytorycznym.

2. Uwagi szczegółowe.

Należy zgodzić się z Doktorantką, że sądownictwo administracyjne jest aktualnie postrzegane jako nieodzowny element demokratycznego państwa prawnego, a prawo do sądu administracyjnego na gruncie regulacji międzynarodowych, jak i krajowych stanowi jedno z podstawowych praw człowieka. Za bardzo wartościowe uznaję wywody Autorki dotyczące wpływu uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych na poszczególne elementy prawa do sądu

administracyjnego. To prawda, że coraz częściej dostrzegają go organizacje międzynarodowe zajmujące się prawami człowieka, jak również znajduje on swoje odzwierciedlenie w wypowiedziach przedstawicieli europejskiej doktryny oraz sędziów sądów administracyjnych. To z kolei skutkuje, pojawieniem się w europejskich systemach prawnych wyraźnej tendencji do wprowadzania zmian w zakresie uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych w kierunku przydawania tym sądom coraz szerszych kompetencji do podejmowania rozstrzygnięć merytorycznych. Pozwalając sobie w tym miejscu na swoistą refleksję uważam, że w toku dalszych badań Autorki może warto zwrócić uwagę, że jest to system naczyń połączonych co oznacza, że elementy najlepiej funkcjonujących rozwiązań krajowych przenikają do systemu uniwersalnego (ONZ-u) i systemów regionalnych (Rady Europy i Unii Europejskiej) z czasem tworząc określone standardy ponadnarodowe, oddziałujące z kolei na inne systemy krajowe. Można także zadać pytanie, czy w większym stopniu na rozwiązania krajowe mają wpływ standardy międzynarodowe, czy może wzorce funkcjonujące w innych systemach krajowych?

Zgadzam się z wnioskiem Autorki, że z uwagi na poddawanie, w systemach Rady Europy i Unii Europejskiej, modelu orzekania kasacyjnego coraz to nowym wymogom po to, aby spełniał on standardy odnoszące się do prawa do sądu administracyjnego, przyjęć należy, że jest on aktualnie traktowany jako swoisty standard minimalny uprawnień orzeczniczych sądów administracyjnych. W obu wspomnianych systemach, sygnalizuje się konieczność wyposażenia sądów administracyjnych w uprawnienia do podejmowania, w różnych przypadkach i formach, rozstrzygnięć merytorycznych. W systemie Rady Europy, zgodnie z rekomendacjami Komitetu Ministrów Rady Europy, prawidłowe i terminowe wykonanie wyroku powinno być zabezpieczone odpowiednimi sankcjami, zwłaszcza w postaci uprawnienia do wymierzenia organowi grzywny przymuszającej przez sąd oraz możliwości podjęcia wyroku nakazowego, rozstrzygającego sprawę administracyjną w sposób pośredni, poprzez wskazanie organowi rozstrzygnięcia, jakie ten będzie zobowiązany podjąć w toczącym się po wyroku postępowaniu administracyjnym. Mocniej wypowiedział się w tej kwestii TSUE, który wyprowadził, w przełomowym wyroku w sprawie *Torubarov*, dalej idący wymóg, polegający na konieczności podjęcia orzeczenia merytorycznego bezpośrednio rozstrzygającego sprawę administracyjną w przypadku, gdy organ administracji publicznej nieprawidłowo wykonał uprzedni wyrok sądu administracyjnego. Ponadto, w obu

systemach, istnieją także orzeczenia wskazujące, że sądy administracyjne, w niektórych sprawach (np. dotyczących ochrony międzynarodowej), powinny posiadać kompetencje do przeprowadzenia postępowania dowodowego.

We wstępie dysertacji Autorka zapowiada, że jednym z jej podstawowych założeń pracy jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy istnieje międzynarodowy standard w odniesieniu do modelu orzekania przez sądy administracyjne? Konsekwentnie we wnioskach końcowych pracy doktorantka wskazuje, że niegdyś wiodący w Europie model orzekania kasacyjnego przez sądy administracyjne, obecnie doznaje istotnych ograniczeń na rzecz orzekania merytorycznego. Czysty model kasacyjny, gdzie sądy w ogóle nie mają uprawienia do wydawania wyroków merytorycznych, zanika zupełnie. Do mniejszości należą także systemy, w których ustawa nie przewiduje, szerszych niż wyjątkowe, sytuacji, gdy sądy administracyjne mogą orzekać merytorycznie. Liczną grupę obecnie tworzą systemy mieszane – kasacyjno-merytoryczne, w których sądy, zależnie od okoliczności, mogą podejmować oba rodzaje wyroków. Coraz bardziej powiększa się też grupa systemów przeważająco merytorycznych, w których zasadą jest orzekanie przez sądy administracyjne co do istoty sprawy.

Zgadzam się również z twierdzeniami Autorki, że z podobną tendencją mamy do czynienia również w Polsce, gdzie pierwsze odstępstwa od orzekania kasacyjnego zaczęto wprowadzać już na gruncie NSAU, a następnie rozwinięto je mocą nowelizacji kwietniowej z 2015 r. Dopuszczalność orzekania merytorycznego, z wielu przyczyn, motywowanych zwłaszcza niejasnością przepisów nie przekłada się jednak w równie szeroki sposób na praktykę orzeczniczą. Z tego powodu system polski należy kwalifikować jako kasacyjno-merytoryczny jedynie formalnie, gdyż faktycznie wciąż pozostaje on zasadniczo kasacyjny. Można jednak zadać pytanie jakie ewentualne rozwiązania *de lege ferenda* mogłyby wpłynąć na zmianę istniejącego stanu rzeczy?

Podzielam przy tym krytykę Doktorantki dotyczącą funkcjonujących w polskim systemie prawnym rozwiązań w zakresie modelu kasacyjnego. To prawda, że strony postępowania sądownoadministracyjnego opartego na takim modelu, często postrzegają go jako niezrozumiały i niesprawiedliwy. Zgadzam się również z tym, że system orzekania kasacyjnego oferujący niejako „*sprawiedliwość odroczonej*”, a zatem taką, na którą trzeba poczekać do momentu prawidłowego wykonania wyroku

sądu przez organ administracji publicznej, może jawić się w społecznym poczuciu jako zbyt formalistyczny i długotrwały.

Bardzo trafne są także przemyślenia i uwagi Autorki, że obecnie nastąpiła zmiana sposobu postrzegania zasady podziału władz, którą klasycznie rozumiano w sposób ścisły, a *limine* wykluczający możliwość orzekania przez sądy w sprawach administracyjnych co do istoty. Aktualnie odchodzi się bowiem od formalistycznego ujmowania tej zasady, podążając w kierunku funkcjonalnego jej rozumienia. Wyrok orzekający co do istoty sprawy administracyjnej umożliwi bowiem przywrócenie stanu równowagi w sprawowaniu władzy, który zakłócony został bezprawnym działaniem (lub brakiem działania) organu administracji publicznej, a jednocześnie nie naraża skarżących na ponowne naruszenie prawa przez organ w danej sprawie.

Zgadzam się również z twierdzeniem, że z perspektywy ochrony praw człowieka, a więc z uwagi na konieczność realizacji gwarancji wynikających z prawa do sądu administracyjnego oraz zapewniania jednostce poszanowania jej pozostałych praw, jakie mogą być naruszone przez organy administracji publicznej, a do których ochrony powołane zostało właśnie sądownictwo administracyjne, model orzekania merytorycznego, z pewnością, należy uznać za efektywniejszy. To prawda, że klasyczny wyrok merytoryczny znosi niedostatki związane z niewykonywaniem lub nieprawidłowym wykonaniem wyroku sądu administracyjnego przez organy administracji publicznej. Oznacza to bowiem, że sprawa administracyjna kończy się na etapie postępowania sądowego, a co również ma walor limitujący czas postępowania w sprawie administracyjnej. Autorka zasadnie wskazuje, że rozstrzygnięcie w sposób merytoryczny lepiej realizuje społeczne poczucie sprawiedliwości. Jest ono bowiem bardziej zrozumiałe dla stron postępowania, a także idzie w parze z pożądaną społecznie szybkością działania w sprawie, a przede wszystkim z oczekiwanym finalnym rozstrzygnięciem sprawy na etapie postępowania sądowego.

Zgadzam się w pełni z twierdzeniami Doktorantki, że zachodzi związek pomiędzy współczesnym sposobem postrzegania roli sądów administracyjnych oraz funkcji jaką pełni prawo do sądu administracyjnego, które ukierunkowane są przede wszystkim na ochronę praw i wolności jednostki, a także dającą się zauważyć coraz silniej, tendencją do odchodzenia od modelu orzekania kasacyjnego na rzecz modelu orzekania merytorycznego. Autorka konsekwentnie nawiązując do podstawowych założeń dysertacji wskazuje, że relacja pomiędzy tymi zjawiskami przebiega w

sposób kierunkowy, a mianowicie, że to zapatrywania na rolę sądów administracyjnych oraz sposób postrzegania prawa do sądu administracyjnego, zaczynają determinować również sposób orzekania przez te sądy i orientować go na orzekanie merytoryczne. Nie da się ukryć, że skuteczniej realizuje on dążenia do podnoszenia efektywności instytucji państwowych, które aktualnie mają za zadanie zwłaszcza służbę obywatelom. Z tego też powodu system orzekania merytorycznego zdecydowanie lepiej koresponduje ze współczesnymi, wciąż rosnącymi potrzebami społecznymi, aby władza sądownicza skutecznie chroniła obywateli przed nadużyciami ze strony państwa.

Zgadzam się również Doktorantką, że przyjęta teza badawcza, jakoby merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych należało postrzegać w kategoriach przejawu ewolucji sądowej ochrony praw człowieka jest uzasadniona. Wyposażenie sądów administracyjnych w kompetencje do wyrokowania w sposób merytoryczny współcześnie powinno się więc rozpatrywać jako kolejny etap rozwoju i udoskonalania instytucji sądowej kontroli administracji publicznej.

3. Konkluzja

Przechodząc do podsumowania oceny dysertacji doktorskiej przygotowanej przez Panią magister Dagmarę Gut stwierdzam, że praca ta w pełni zasługuje na wyróżniającą ocenę. Rozprawa porusza istotne zagadnienia o charakterze interdyscyplinarnym, które przedstawione są wszechstronnie, z należytą starannością i poprzedzone wnikliwą analizą. Rozprawa jest dojrzała, oparta na gruntownych badaniach, które dowodzą szerokich zainteresowań badawczych Autorki. Główna teza badawcza została szeroko opisana i udowodniona. Także szczegółowe tezy (obszary/pytania) zostały należycie opracowane i udowodnione. Cel pracy podlegał konsekwentnej realizacji w toku całej pracy badawczej, a zasadnicze tezy pracy zostały solidnie uargumentowane.

W recenzowanej rozprawie Doktorantka wykazała bardzo dobre opanowanie metodologii pracy badawczej w dziedzinie prawa, znajomość relewantnych jego źródeł i innych materiałów źródłowych, w tym orzecznictwa sądów międzynarodowych i krajowych, a także bardzo dobrą znajomość literatury krajowej i zagranicznej w obszarze rozprawy oraz umiejętność korzystania z niej. Warto

podkreślić swobodę oraz poprawność, z jaką Doktorantka posługuje się językiem prawniczym, a także umiejętność jasnego i precyzyjnego formułowania swoich poglądów. Pragnę jeszcze raz podkreślić trafność wyboru tematu, wysoce aktualnego zarówno w okresie prac nad doktoratem, jak i w chwili obecnej. Mam nadzieję, że praca wkrótce ukaże się drukiem, do czego gorąco zachęcam.

Biorąc powyższe pod uwagę stwierdzam, że rozprawa: „*Merytoryczne rozstrzygnięcia sądów administracyjnych jako przejaw ewolucji sądowej ochrony praw człowieka*”, autorstwa Pani magister Dagmary Gut odpowiada wymogom przewidzianym dla tego typu prac naukowych i spełnia tym samym warunki określone w art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. - Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz. U. z 2022 r., poz. 574 ze zm.).

Na tej podstawie wnoszę o dopuszczenie Autorki do dalszych etapów postępowania w sprawie nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Jednocześnie z uwagi na bardzo wysoki poziom merytoryczny, językowy i redakcyjny dysertacji oraz odpowiadający im nakład pracy Doktorantki wnoszę o wyróżnienie pracy.



dr hab. Michał Kowalski prof. ALK