Lublin, 30 listopada 2019 roku

Prof. zw. dr hab. Artur Kuś
Wydział Prawa i Nauk Społecznych
Uniwersytet Jana Kochanowskiego w Kielcach

Recenzja rozprawy doktorskiej

Agnieszka Bińczyk, *Konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sądy administracyjne*, Olsztyn 2019 (s. 313).

Promotor: dr hab. Dorota Lis-Staranowicz

I. Wybór tematu i cele badawcze

1. Wybór tematyki rozprawy doktorskiej zasługuje na szczególną aprobatę. Praca dotyczy bowiem istotnych zagadnień związanych z praktyką stosowania prawa, jak i jest niezwykle ważna od strony doktrynalnej. Tytuł rozprawy jest poprawnie sformułowany i pozwala na precyzyjne określenie zakresu przedmiotowego, podmiotowego, terytorialnego i prawnego pracy. Pracę można zatem sklasyfikować jako rozprawę typowo prawniczą z zakresu polskiego prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Tak ukształtowany tytuł pracy wymagał zatem analizy źródeł i orzecznictwa sądowego główne z zakresu prawa polskiego bez potrzeby szerszej analizy prawnoporównawczej.

W ocenie recenzenta, nie ulega wątpliwości, że rozprawa doktorska wypełnia istotną lukę w polskiej literaturze przedmiotu. Zgodzić się można z Autorką (s. 6), że dotychczas w literaturze przedmiotu nie dokonano aż tak kompleksowej analizy stanu realizacji konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przed sądami administracyjnymi. Zagadnienia podnoszone w pracy były dotychczas przedmiotem jedynie opracowań fragmentarycznych. Nie opisywały kompleksowo tego ważnego zagadnienia prawnego. Pod tym względem praca Autorki jest niezwykle wartościowa i zasługuje na pełną akceptację.

2. Celem badawczym rozprawy była próba odpowiedzi na pytanie, czy aktualny kształt prawny sądownictwa administracyjnego zapewnia realizację konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przed

UNIWERSYTET WARMIŃSKO-MAZURSKI
w Olsztynie
SEKRETARIAT WYDZIAŁU PRAWA I ADMINISTRACJI
Wpłynęło dnia 3.12.2019
Nr WPiA-02.5.4.2019 zał.

sądami administracyjnymi. Twierdząca odpowiedź na postawione we Wstępie pytanie zawarta jest dopiero w Zakończeniu pracy (s. 265) wraz z odpowiednią, przekonywującą i usystematyzowaną argumentacją. Podkreślić trzeba również to, że Autorka, w sposób bardzo precyzyjny i nie budzący wątpliwości, w całym tekście opracowania, konsekwentnie stara się odpowiadać na postawione we Wstępie pytanie badawcze. W całej rozprawie Autorka w sposób jednoznaczny, przekonywujący, czasami oczywiście skłaniający do polemiki – a na pewno do zastanowienia - prezentuje również własne poglądy dotyczące omawianej problematyki lub przychyla się do poglądów wyrażonych w doktrynie i orzecznictwie. Stanowi to istotną zaletę recenzowanej pracy.

II. Układ treści

1. Wskazane przez Autorkę pytanie badawcze ma odzwierciedlenie w poprawnie sporządzonym układzie treści recenzowanej rozprawy doktorskiej. Układ pracy, co do zasady, jest prawidłowy i logicznie skonstruowany. Został podporządkowany wskazanemu tematowi, podejmowanym problemom badawczym i założonym celom. Odpowiada kolejności dokonywanej analizy prowadząc od rozważań ogólnych do bardziej szczegółowych. Metodologicznie taki układ pracy nie budzi większych zastrzeżeń.

Struktura rozprawy obejmuje dwie zasadnicze części (chociaż formalnie w spisie treści taki podział nie występuje). W ramach pierwszej części wskazano na charakter i treści konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Z kolei część druga opisuje faktyczny stan realizacji tego prawa przed sądami administracyjnymi. Rozprawa doktorska składa się ze Wstępu, 5 rozdziałów merytorycznych, Zakończenia, Wykazu skrótów, Bibliografii, Wykazu orzeczeń i Spisu tabel.

Rozdział I ma charakter wprowadzający i opisowy. Wskazano w nim proces kształtowania się konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w dwóch okresach, tj. przed i po wejściu w życie Konstytucji z 2 kwietnia 1997 r. Autorka podejmuje w nim udaną próbę oceny charakteru tego prawa. W rozdziale II przedstawiono treść prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie wynikającą z aktów prawa międzynarodowego (Europejskiej Konwencji Praw Człowieka i Karty Praw

Podstawowych UE) oraz wypracowaną w praktyce orzeczniczej ETPCz i TS UE, a następnie skonfrontowano standardy europejskie z treścią konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, zrekonstruowaną w oparciu o przepisy prawa, orzecznictwo TK i poglądy przedstawicieli polskiej doktryny prawa. Rozdział III to opis i analiza ewolucji sądownictwa administracyjnego w Konstytucji z dnia 2 kwietnia 1997 roku. Autorka wskazuje również miejsce sądów administracyjnych w systemie wymiaru sprawiedliwości. Na tym tle analizowano rozwiązania ustrojowe wpływające na realizację konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Zasadnie zostały one podzielone na cztery kategorie: 1) sądowy model kontroli działalności administracji publicznej; 2) instrumenty prawne pozwalające na ingerowanie w strukturę i właściwość sądów administracyjnych; 3) instrumenty prawne pozwalające na ingerowanie w organizację tych sądów oraz 4) nadzór nad działalnością administracyjną tych sądów. W rozdziale IV badano rozwiązania procesowe wpływające na realizację konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed sądami administracyjnymi, które podzielono na pięć grup (rozwiązania procesowe zapewniające sprawność postępowania przed sądami administracyjnymi i szybkie załatwienie sprawy; rozwiązania procesowe mające na celu zapobiegać i/lub przeciwdziałać opóźnieniom postępowania sądowoadministracyjnego; rozwiązania procesowe mające na celu przyśpieszenie rozpoznania sprawy; środki prawne przysługujące stronom w reakcji na naruszenie prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki i instytucje procesowe powodujące dekoncentrację postępowania sądowoadministracyjnego). W rozdziale V przeprowadzono autorską analizę danych statystycznych dotyczących sprawności funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w latach 2004-2018 i przedstawiono wyniki. Analizę przeprowadzono odrębnie w stosunku do wojewódzkich sądów administracyjnych i NSA w zakresie dotyczącym wpływu odpowiednio skarg i skarg kasacyjnych do tych sądów oraz ich rozpoznania, terminowości załatwiania spraw, a także przewlekłości postępowań przed tymi sądami. Recenzowaną rozprawę doktorską zamyka poprawnie sporządzone Zakończenie, Bibliografia, Spis rysunków, Spis tabel i Aneks. W Zakończeniu rozprawy przedstawiono przebieg prac badawczych oraz ich wyniki. Udzielono odpowiedzi na pytanie badawcze oraz przedstawiono wnioski *de lege lata* i wskazano na postulaty *de lege ferenda*.

2. Można przyjąć, że układ treści rozprawy doktorskiej jest poprawny i zasługuje na pozytywną ocenę. Autorka zastosowała zatem logiczną metodę dedukcyjną mającą na celu dojście do określonego wniosku na podstawie założonego wcześniej zbioru przesłanek. Istotą takiego podejścia jest przechodzenie we wnioskowaniu od „ogółu do szczegółu". Bardzo dobrze, że po każdym rozdziale merytorycznym zawarto Wnioski, które pokazują na precyzyjny tok myślenia Autorki i zbierają w jednym miejscu zasadnicze wywody merytoryczne. Zasadnie również każdy rozdział poprzedzono Wprowadzeniem. Taki „trójdzielny" układ rozdziałów (wprowadzenie, punkty merytoryczne i wnioski) znacznie ułatwia zrozumienie istoty wskazywanych w rozprawie problemów badawczych. Praca uwzględnia stan prawny na dzień 30 czerwca 2019 r.

III. Metodologia i dobór źródeł

1. W recenzowanej rozprawie prawidłowo zostały wykorzystywane podstawowe metody badawcze. Korzystanie przez Autorkę ze wskazanych metod badawczych było, z punktu widzenia założonego celu rozprawy, poprawne i w pełni zasadne. O wyborze metod badawczych zadecydowały zdefiniowane cele rozprawy doktorskiej, wynikające z podjętego przez Autorkę problemu naukowego. Wymagało to zastosowania metody analizy dokumentów prawnych (tzw. metody dogmatyczno-prawnej) oraz metody prawno-historycznej.

2. Dobór źródeł wykorzystanych w rozprawie i ich podział jest zasadniczo prawidłowy. Niezbędne było sięgnięcie przez Autorkę do literatury przedmiotu z dziedziny nauk prawnych. Bibliografia zawiera wykaz najważniejszych pozycji z zakresu prezentowanej problematyki. Generalnie stwierdzić należy, iż dobór źródeł i ich wykorzystanie było właściwe i zasadne dla tego typu prac badawczych. Autorka dokonała również prawidłowej selekcji szerokiego materiału badawczego i wybrała, co do zasady, właściwe dla tematu opracowania i źródła. Bibliografia zawiera ich sporą ilość. Składają się na nie między innymi akty prawne, dokumenty i materiały źródłowe oraz monografie, opracowania i artykuły, studia. Autorka w sposób bardzo logiczny zgromadziła i przedstawiła cały materiał badawczy. W pracy posłużono sporą ilością tabel (10) stanowiących w dużej mierze efekt przeprowadzonych badań własnych.

IV. Uwagi szczegółowe

1. Recenzowana rozprawa stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, co jest warunkiem uznania jej za pracę doktorską. Ma nowatorski charakter i niewątpliwie dotyczy bardzo ważnych zagadnień postrzeganych zarówno od strony teoretycznej jak i praktycznej. Podstawową zaletą pracy jest to, iż Autorka w sposób zdecydowany prezentuje własne (autorskie) poglądy na analizowane problemy badawcze. Praktycznie w każdym z rozdziałów merytorycznych dokonuje autorskich podsumowań, ocen i wniosków. Generalnie, już sama decyzja i wybór na rozprawę doktorską takiego tematu (a co za tym idzie tytułu pracy) zasługuje na pełne uznanie i akceptację.

2. Praca jest napisana, co do zasady, poprawnym, bardzo klarownym językiem. Zwraca uwagę szczególna dbałość Autorki o słowo i bardzo cenne poznawczo zwracanie uwagi na różnorodne pojęcia i ich definicje. Styl opracowania, formułowanie przypisów dolnych (przypisy są zarówno opisowe jak i informacyjne) nie budzi zastrzeżeń (wręcz można przyjąć, że przypisy dolne są opracowane wzorcowo). W pracy nie ma zbyt wielu niepotrzebnych rozważań i szerokich, monotonnych opisów. W rozprawie zawarto również szereg autorskich tabel, które są bardzo przydatne dla dalszych ocen i wniosków. Własne uwagi, opinie, komentarze są - moim zdaniem - najważniejszą zaletę recenzowanej pracy doktorskiej i świadczą o dojrzałości naukowej Autorki, jak i znajomości praktycznych zagadnień z zakresu szeroko pojętego prawa administracyjnego i konstytucyjnego. Takie ujęcie tematu i dostrzeżenie bardzo praktycznych elementów „kuchni" funkcjonowania sądów administracyjnych świadczą również o przemyślanej i bardzo dobrej znajomości przepisów prawa powszechnie obowiązującego jak i regulacji wewnętrznych funkcjonujących w sądach administracyjnych. Autorka wskazuje bowiem na istotne praktyczne „bolączki" wymiaru sprawiedliwości i bardzo dobrzej je definiuje. Autorka wskazuje również na dostrzeżone spory w doktrynie prawa i orzecznictwie sądowym (np. s. 24-25, s. 211) dotyczące różnych zagadnień i wykazuje przy tym na własne stanowisko w sprawie (np. s. 36, s. 210). Jakość i forma wywodów Autorki jest wysoka. Są one starannie uporządkowane i prowadzone z dużą dyscypliną. Na podkreślenie i aprobatę zasługuje Zakończenie pracy. Syntetyczne i logiczne Zakończenie pozwala na poznanie bardzo ciekawych i pogrupowanych poglądów Autorki.

3. Kolejną zaletą pracy jest także poruszanie przez Autorkę w rozprawie pewnych wątków szczegółowych, niejednoznacznych lub dyskusyjnych. Zasadnie wskazuje na doktrynalne elementy prawa do sądu (s. 31) oraz na to, że stanowi ono fundamentalne prawo człowieka i jednocześnie nie jest prawem absolutnym. Z drugiej strony, pamiętać trzeba, że prawo do sądu, w tym prawo do rozpoznania sprawy bez zbędnej zwłoki nie stanowi dobra osobistego (por. wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 29 czerwca 2017 r., sygn. akt I ACa 549/16). Wskazała również na ustawę z 17 czerwca 2004 r. o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki. Doktorantka w rozprawie między innymi zwraca uwagę na to, że:

a) konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi komponent prawa do sądu;

b) podstawowym warunkiem podniesienia poziomu i sprawności działalności sądów jest przestrzeganie postulatu szybkości z poszanowaniem jednak gwarancji procesowych osób uczestniczących w postępowaniu;

c) konieczne jest rozróżnienie terminów „bez nieuzasadnionej zwłoki", „w rozsądnym terminie", „niezwłocznie"; Autorka w sposób bardzo precyzyjny omawia znaczenia językowe tych zwrotów oraz wskazuje na prawidłowe ich rozróżnienie; w tym kontekście podziela również stanowisko doktryny prawa konstytucyjnego i ocenia orzecznictwo (np. s. 90);

d) konstytucyjny standard ochrony jest w istocie wyższy od konwencyjnego (s. 92);

e) model polskiego sądownictwa administracyjnego ma w istocie charakter modelu kasacyjnego (s. 119), gdyż sąd administracyjny nie może zastępować organu i wydawać końcowego rozstrzygnięcia z uwagi na konstytucyjnie określone granice sprawowania przez ten sąd wymiaru sprawiedliwości; ewentualna „przebudowa" systemu musiałyby łączyć się ze znacznym poszerzeniem uprawnień sądu do prowadzenia postępowania dowodowego (s. 122); dobrze byłoby też poznać zdanie Autorki odnośnie do ewentualnych zmian sądownictwa administracyjnego w Polsce w kontekście właśnie „rozpatrzenia spraw bez nieuzasadnionej zwłoki";

f) problemem w kontekście „rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki" może być przekazanie do rozpatrywania wielu różnych przedmiotowo spraw do WSA w Warszawie (np. spraw dotyczących KRUS, ZUS, PFRON), który to sąd obecnie rozpatruje prawie 30% wszystkich spraw administracyjnych w Polsce; powstaje

bowiem pytanie, czy nadmierna koncentracja spraw administracyjnych w jednym sądzie administracyjnym pierwszej instancji służy zasadzie „rozpatrzenia spraw bez nieuzasadnionej zwłoki".

Zasadnie Autorka zwraca również uwagę na to, że wiele innych czynników może wpłynąć na realne prawa obywatela do sądu do rozpatrzenia sprawy „bez nieuzasadnionej zwłoki (np. obsługa asystencka sędziów, zatrudnienie w sądach referendarzy, asesorów, instytucja delegacji sędziów, podział na merytoryczne wydziały orzecznicze, przydział ilości spraw „na wokandę" dla sędziego w zależności od stopnia ich skomplikowania, usprawnienie zasad doręczania pism stronom i uczestnikom postępowania, obowiązek wnoszenia pism na urzędowych formularzach, komunikacja elektroniczna i dostęp do systemu teleinformatycznego sądów administracyjnych, przymus adwokacki przed NSA, koszty sądowe i opłaty za sporządzenie uzasadnienia, uzupełniające postepowanie dowodowe – dowód z dokumentów, łączenie spraw pozostających ze sobą w związku, możliwość autokontroli rozstrzygnięcia sądu, stosowanie tzw. trybu uproszczonego w rozpoznaniu spraw, czas na rozpatrzenie sprzeciwów od decyzji wydanych w trybie art. 138 §2 k.p.a., zrzeczenie się rozprawy przed NSA, problem wielokrotnego składania wniosków w przedmiocie prawa pomocy, odroczenie posiedzeń sądowych, odroczenie ogłoszenia wyroku przez sąd). Każdy z tych przykładów może wywołać uzasadnioną dyskusję zarówno praktyków jak i teoretyków prawa.

Przykładowo, przypomnieć można, że trudności kadrowe lub natury organizacyjnej sądu nie mogą blokować sprawnego prowadzenia postępowania. Jeśli sędzia referent z uwagi na usprawiedliwione nieobecności nie jest w stanie należycie zająć się własnym referatem i prowadzeniem powierzonych mu spraw, to w gestii osób sprawujących nadzór administracyjny jest skorzystanie z tych kompetencji nadzorczych i takie zorganizowanie pracy, by zapewnić sprawne funkcjonowanie sądu (por. postanowienie Sądu Apelacyjnego w Gdańsku z dnia 2 maja 2019 r., sygn. akt III S 6/19). Punktem odniesienia dla prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki nie jest zasadniczo sytuacja w konkretnym Sądzie, lecz obowiązek Państwa zorganizowania wymiaru sprawiedliwości w taki sposób, aby sprawy nie były rozpoznawane przewlekle (por. postanowienie SN z 6 kwietnia 2017 r., sygn. akt III SPP 15/17).

Autorka wskazuje również na instrumenty prawne mogące przeciwdziałać opóźnieniom postepowania sądowoadministracyjnego (problem tzw. nadużycia praw

procesowych). Nadużyciem prawa jest wykorzystywanie instytucji prawnej wbrew jej celowi i funkcji. Wnoszenie zatem do sądu administracyjnego skargi, która nie ma służyć rozstrzygnięciu realnego sporu między stronami bądź kontroli legalności działania (bezczynności administracji) czy której rozstrzygnięcie nie będzie rzutowało na prawa lub obowiązki stron - może być oceniane pod kątem nadużycia prawa (por. postanowienie NSA z 16 października 2015 r., sygn. akt I OSK 1992/14). Wskazuje także na praktyczne problemy związane np. z wyłączeniem sędziego (uchybienie przepisom postępowania dotyczącym wyłączenia sędziego z reguły musi być uznane za mogące mieć istotny wpływ na wynik sprawy, z uwagi na znaczenie, jakie ma wydanie wyroku przez bezstronny sąd; prawo każdego do rozpoznania sprawy przez sąd posiadający taką cechę jest zagwarantowane w art. 45 ust. 1 Konstytucji RP- por. wyrok NSA z 1 marca 2016 r., sygn. akt II OSK 3037/15). Dodatkowo postuluje, że uzasadnione byłoby również przywrócenie na gruncie przepisów p.p.s.a. instytucji grzywny, na którą sąd administracyjny mógłby skazać stronę zgłaszającą wniosek w złej wierze (s. 194).

4. Pośród wielu zalet, praca posiada pewne uchybienia. Jest to zupełnie oczywiste, gdyż nie istnieją „w przyrodzie" prace doktorskie bez żadnych uchybień formalnych czy też merytorycznych. Tym bardziej, że są to „uchybienia" subiektywnie dostrzeżone przez recenzenta. Wskazane uchybienia techniczno-stylistyczne (np. tzw. literówki, s. 196) w żadnym stopniu nie umniejszają jednak pozytywnej oceny recenzowanej rozprawy doktorskiej. Podstawowe mankamenty pracy, moim zdaniem, można przedstawić w następujący sposób:

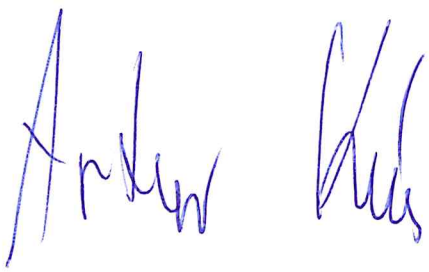
a) dla większej czytelności pracy można rozważyć, aby numery artykułów, nazwiska autorów i nazwy aktów prawnych były umieszczane w przypisach dolnych a nie w „tekście głównym"; wykaz skrótów powinien być również umieszczony na początku pracy a nie na jej końcu;

b) w pracy nie ma zawartej klasycznej tezy (zdanie, założenie, twierdzenie którego prawdziwość ma się dowieść) lub hipotezy badawczej (tymczasowe przypuszczenie mające ułatwić wyjaśnienie jakiegoś zjawiska wymagające sprawdzenia) a jest „pytanie badawcze"; problem w tym, że dopiero bowiem połączenie pytania badawczego zawartego we Wstępie i odpowiedzi na to pytanie zawartej w Zakończeniu pozwala na odkodowanie prawdopodobnej „tezy" pracy, zgodnie z którą aktualny kształt prawny sądownictwa administracyjnego zapewnia realizację konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki

przed sądami administracyjnymi; dla większej przejrzystości pracy i poprawności metodologicznej zasadne byłoby bardziej precyzyjne wskazanie już we Wstępie celów pracy, założeń badawczych/pytań badawczych i tez/hipotez badawczych;

c) we Wstępie wskazano na korzystanie z metody prawno-porównawczej, tymczasem w pracy nie ma szeroko wykorzystanych wątków badawczych zaczerpniętych z innych systemów prawa (np. USA, czy inne systemy państw członkowskich UE lub państw pozaunijnych); wskazany w pracy system prawa UE jest elementem prawa obowiązującego w Polsce i nie powinien być traktowany na zasadzie prawnoporównawczej.

V. Konkluzja

1. Rozprawa doktorska Pana mgr Agnieszki Bińczyk, zatytułowana *„Konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sądy administracyjne"*, spełnia wszelkie wymagania stawiane pracom doktorskim wynikające między innymi z art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (Dz. U. nr 65 poz. 595 ze zm.) w zw. z art. 175 ust. 1 ustawy z dnia 3 lipca 2018 r. – Przepisy wprowadzające ustawę Prawo o szkolnictwie wyższym (Dz.U. z 2018 r., poz. 1669). Stanowi oryginalne rozwiązanie bardzo ważnego i aktualnego problemu naukowego. Analiza pracy skłania do konkluzji, że Autorka wykazuje ogólną wiedzę teoretyczną w zakresie prawa konstytucyjnego i administracyjnego. Poruszane w rozprawie wątki, własne opinie i komentarze oraz poprawność analitycznego formułowania wypowiedzi wskazują na to, że Doktorantka posiada umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej. Praca ze względu na jej aktualność, łączenie wątków teoretycznych i praktycznych oraz styl, język i sposób ujęcia problemów badawczych zasługuje na wyróżnienie.

2. W związku z powyższym wnoszę o przyjęcie recenzowanej pracy jako rozprawy doktorskiej i o dopuszczenie Pani mgr Agnieszki Bińczyk do dalszych etapów przewodu doktorskiego.