

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Agnieszki Bińczyk

Konstytucyjne prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sądy administracyjne

I. Wybór problemu badawczego

Przedmiotem recenzowanej rozprawy jest zagadnienie prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd administracyjny. Wiodącym problemem badawczym dysertacji jest udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy aktualny kształt prawny sądownictwa administracyjnego zapewnia realizację konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki.

Konstytucja w art. 45 ust. 1 gwarantuje każdemu prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd. Konstytucyjne gwarancje prawa do sądu obejmują, więc oprócz prawa dostępu do sądu, także prawo do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki oraz do odpowiedniego ukształtowania procedury sądowej, tj. zgodnie z wymogami sprawiedliwości i jawności. Konstytucyjna formuła prawa do sądu jest zbieżna z europejskim standardem prawa do sądu wyrażonym w art. 6 Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności.

Wymiar sprawiedliwości w RP jest sprawowany także przez sądy administracyjne (art. 175 ust. 1 Konstytucji). Sądy administracyjne są sądami szczególnymi. Sądy szczególne to sądy o właściwości obejmującej określoną grupę spraw, i które są usytuowane poza systemem sądów powszechnych, ale do postępowania przed nimi stosuje się te same, co w sądach powszechnych zasady konstytucyjne.

Sądownictwo administracyjne jest wyodrębnioną konstytucyjnie częścią władzy sądowniczej, specjalnie powołaną do sprawowania wymiaru sprawiedliwości poprzez kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta sprawowana jest wyłącznie z punktu widzenia interesu publicznego, polegającego na zapewnieniu legalnego działania tej

administracji. Istotą sadowej kontroli administracji jest ochrona wolności i praw jednostki (podmiotów prawa) w stosunkach z administracją publiczną oraz budowanie i utrwalanie zasady państwa prawa. Wypływa ona z założeń przyjętego systemu weryfikacji administracji publicznej w państwie prawa, co ma ścisły związek z realizacją zasady praworządności.

Podkreślić należy, że problematyka badawcza rozprawy nie została dotąd szerzej omówiona w literaturze. W piśmiennictwie wprawdzie istnieje wiele prac poświęconych prawu do sądu, w tym prawu do sądu administracyjnego (zob. np. M. Kowalski, *Prawo do sądu administracyjnego. Standard międzynarodowy i konstytucyjny oraz jego realizacja*, Wolters Kluwer 2019 r.), brak jest jednak obszernego studium monograficznego, które w sposób wszechstronny poddawałoby analizie wyłącznie realizację konstytucyjnego nakazu rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd administracyjny. Tym bardziej z uznaniem należy przyjąć nowatorskie - szerokie i pogłębione - opracowanie poświęcone temu zagadnieniu.

Wybór problemu badawczego uważam za bardzo trafny. Warte analizy jest bowiem zagadnienie wyodrębnienia i realizacji konstytucyjnego prawa do sądu w zakresie nakazu rozpoznawania spraw przez sądy administracyjne bez nieuzasadnionej zwłoki. Rozważania podjęte w rozprawie niewątpliwie mogą dać rezultaty poznawczo ważne. Podjęta analiza stanowi bowiem doskonałą egzemplifikację skuteczności sądownictwa administracyjnego w zarówno ochronie praw podmiotowych jednostki, jak i obiektywnego porządku prawnego. Trzeba też dostrzec relewantność myśli i ocen wyrażonych w recenzowanej dysertacji dla dyskursu naukowego poświęconego efektywności działania sądów administracyjnych obu instancji, a także wpływu na szybkość postępowań sądowoadministracyjnych rozwiązań przewidzianych w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

W mojej ocenie założenia badawcze zostały przez Autorkę określone i zrealizowane. Sformułowała czytelne hipotezy badawcze dla poszczególnych części swych badań, a także uzasadniła dobór metod badawczych odpowiednich dla zweryfikowania przyjętych hipotez. W celu wykonania przyjętych założeń badawczych dokonano ponadto przeglądu i analizy przepisów prawa, literatury przedmiotu oraz danych statystycznych. Ważnym źródłem analizy badawczej jest orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, Naczelnego Sądu

Administracyjnego oraz sądów wojewódzkich, które odgrywa istotną rolę kształtującą w kwestii sprawności funkcjonowania sądownictwa administracyjnego.

Rozprawa ma dobry warsztat. W zasadzie jasno zostały przez Autorkę wyłożone i – co ważne – zrealizowane założenia metodologiczne rozprawy.

II. Treść rozprawy

Kluczową sprawą dla opracowania tego tematu i sprostania wyznaczonym celom badań, jest konstrukcja rozprawy. Zasadniczo układ pracy odzwierciedla przyjęte założenie badawcze.

Fundamentalne znaczenie dla opracowania tematu ma postawiona teza badawcza, owo pytanie kluczowe, bez którego, jakże często, niemożliwe jest ustalenie, po co jakaś praca została napisana, (bo na pewno nie sam temat jest nośnikiem jej sensu). Wiodącą tezą recenzowanej rozprawy jest znalezienie odpowiedzi na pytanie badawcze: czy aktualny kształt prawno-ustrojowy sądownictwa administracyjnego zapewnia realizację konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przed sądami administracyjnymi? Udzielając odpowiedzi na tak postawione pytanie, Autorka zasadnie podzieliła materię na dwie części. W pierwszej skupiła się na ustaleniu charakteru i treści konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W drugiej części przybliżyła stan jego realizacji przed sądami administracyjnymi. Skupiła się zasadniczo na rozwiązaniach prawnych o charakterze ustrojowym i procesowym, służących urzeczywistnieniu tego prawa na gruncie sądownictwa administracyjnego.

Układ pracy zasadniczo odpowiada jej podstawowym treściom. Rozprawa składa się ze wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, wykazu skrótów, bibliografii, wykazu orzeczeń i spisu tabel. Każdy rozdział zawiera podrozdziały stanowiące wprowadzenie w omawianą problematykę oraz podsumowanie.

W rozdziale I przybliżyła Autorka proces kształtowania się konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w okresach przed i po wejściu w życie Konstytucji z 1997 r. W rozdziale II przedstawia treść prawa do rozpatrzenia sprawy w rozsądnym terminie wynikającą z aktów prawa międzynarodowego oraz wypracowaną w praktyce orzeczniczej Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. W tym rozdziale skonfrontowano standardy europejskie z

treścią konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki, zrekonstruowaną w oparciu o przepisy prawa, orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego i poglądy przedstawicieli doktryny prawa. Ewolucja modelu sądownictwa administracyjnego pod rządami Konstytucji z 1997 r. została przedstawiona w rozdziale III. W tym rozdziale omawia też Autorka miejsce sądów administracyjnych w systemie organów wymiaru sprawiedliwości oraz przybliży rozwiązania ustrojowe wpływające na realizację konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. W rozdziale IV, Autorka szczegółowo omawia rozwiązania procesowe wpływające na realizację konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki w postępowaniu przed sądami administracyjnymi. W rozdziale V dokonuje analizy danych statystycznych dotyczących sprawności funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w latach 2004-2018 i przedstawiono jej wyniki. W zakończeniu zawarto wnioski *de lege lata* i postulaty *de lege ferenda*.

W mojej ocenie nie można mieć zasadniczych zastrzeżeń nie tylko do samej kompozycji recenzowanej rozprawy, ale także i do układu (rozmieszczenia) analizowanej materii w ramach poszczególnych rozdziałów. Autorka, co do zasady przestrzega tzw. sekwencyjności wywodów, co sprawia, że zachowany został ład informacyjny. Uważam jednak, że z merytorycznego punktu widzenia, powinna zostać wyodrębniona materia dotycząca szczególnych regulacji ustawowych wpływających na realizację prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd administracyjny. Autorka wprawdzie dostrzega to zagadnienie, ale tylko jako rozwiązanie procesowe mające na celu przyspieszenie rozpoznania sprawy (rozd. IV pkt 4), natomiast w ogóle nie zgłębia analitycznie tej materii. Wskazuje jedynie, na przykładzie dwóch ustaw: o dostępie do informacji publicznej oraz o zasadach realizacji programów w zakresie polityki spójności finansowanych w perspektywie finansowej 2014-2020, że istnieją wyjątki, pozwalające na szybsze rozstrzygnięcie sporów wynikające z przepisów ustaw szczególnych. W ogóle nie dostrzega, że w wielu ustawach szczególnych zwłaszcza dotyczących realizacji praw podmiotowych jednostki, związano sąd administracyjny określonymi terminami do rozpoznania sprawy, co w założeniu ma doprowadzić do szybkiego rozpoznania sprawy. Tytułem przykładu można wskazać np. ustawę z dnia 11 stycznia 2018 r. o zmianie niektórych ustaw w celu zwiększenia udziału obywateli w procesie wybierania, funkcjonowania i kontrolowania niektórych organów publicznych, która znowelizowała szereg przepisów Kodeksu wyborczego, m.in. art. 420. W § 1 tego przepisu przewidziano, że

„Na postanowienie komisarza wyborczego w sprawach okręgów wyborczych zainteresowanej radzie gminy, a także wyborcom w liczbie co najmniej 15, przysługuje prawo wniesienia skargi do Państwowej Komisji Wyborczej w terminie 3 dni od daty podania do publicznej wiadomości postanowienia, o którym mowa w art. 419 § 4. Państwowa Komisja Wyborcza rozpoznaje sprawę w terminie 5 dni i wydaje postanowienie, doręczając je niezwłocznie wnoszącym skargę oraz komisarzowi wyborczemu. W myśl § 2: „Na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej przysługuje prawo wniesienia skargi do sądu administracyjnego, w terminie 3 dni od daty podania postanowienia Państwowej Komisji Wyborczej do publicznej wiadomości. Sąd administracyjny rozpoznaje sprawę w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia i wydaje orzeczenie. Od orzeczenia sądu administracyjnego przysługuje prawo wniesienia skargi kasacyjnej do Naczelnego Sądu Administracyjnego. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje skargę w ciągu 5 dni i wydaje orzeczenie.”. Tą nowelizacją ustawodawca wykonał wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 6 kwietnia 2016 r., sygn. akt P 5/14. Przyjął, że Kodeks wyborczy, jako ustawa szczególna w rozumieniu art. 1 P.p.s.a., ustanowi wyraźne podstawy kompetencyjne sądów administracyjnych do kontroli aktów organów wyborczych podejmowanych w sprawach tzw. geografii wyborczej. Skarga wnoszona na podstawie Kodeksu wyborczego jest odrębnym rodzajem od skargi regulowanej w art. 3 § 2 P.p.s.a. Należy bowiem do skarg, o których stanowi art. 3 § 3 P.p.s.a. (sądy administracyjne orzekają także w sprawach, w których przepisy ustaw szczególnych przewidują sądową kontrolę i stosują środki określone w tych przepisach). Zasadniczo regulacja zawarta w przepisach ustawy szczególnej, jako *lex specialis*, ma pierwszeństwo przed regulacją w ustawie procesowej. Przepis art. 9 § 1 Kodeksu wyborczego ustanowił regułę ogólną dla zachowania terminu do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Stanowi on, że ilekroć w Kodeksie jest mowa o upływie terminu do wniesienia skargi, odwołania lub innego dokumentu do sądu, organu wyborczego, urzędu gminy, konsula albo kapitana statku, należy przez to rozumieć dzień złożenia skargi, odwołania lub innego dokumentu w sądzie, organowi wyborczemu, w urzędzie gminy, w konsulacie lub kapitanowi statku. Przepis ten wprowadza odmienne uregulowanie odnośnie zachowania terminu, niż przewidziane w P.p.s.a., która stanowi, że oddanie pisma w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy - Prawo pocztowe lub w polskim urzędzie konsularnym jest równoznaczne z wniesieniem go do sądu (art. 83 § 3 P.p.s.a.). Należy wskazać, że zgodnie z przepisami Kodeksu wyborczego wszelkie odwołania lub skargi wnosi się bezpośrednio do organu. Jest to wyjątek od obowiązującej we wszystkich procedurach

zasady, że nadanie w urzędzie pocztowym w terminie ustawą przewidzianym jest równoznaczne ze złożeniem skargi. Ustawodawca, miał więc na uwadze, że czynności wyborcze polegające na utworzeniu okręgów wyborczych oraz zmianie ich granic objęte są kalendarzem wyborczym i muszą być wykonywane bez zbędnej zwłoki. Procedura sądowej kontroli powinna, więc zakładać szybkość i sprawność postępowania w tej materii.

Trzeba mieć na uwadze, że ustawą z dnia 15 czerwca 2018 r. o zmianie ustawy – Kodeks wyborczy oraz niektórych innych ustaw znowelizowano przepisy ustawy z dnia 11 stycznia 2018 r. w zakresie właściwości i trybu sądowej kontroli aktów organów wyborczych podejmowanych w sprawach tworzenia okręgów wyborczych oraz dotyczące terminu złożenia odwołania i skargi do sądu. Dokonano skrócenia procedury sądowno-administracyjnej w sprawach skarg na uchwały Państwowej Komisji Wyborczej dotyczące podziału na okręgi wyborcze, w myśl której skargi te ma rozpoznawać Naczelny Sąd Administracyjny. Dążenie do przyspieszenia postępowania w tych sprawach spowodowało przyznanie kompetencji do ich rozpoznawania sądowi drugoinstancyjnemu. Zmiana ta miała na celu przeciwdziałanie ewentualnym problemom w szybkim zakończeniu postępowań przed sądami w powyższych sprawach. Zgodnie z art. 6 pkt 1 lit. b ustawy z 15 czerwca 2018 r. przepis art. 420 § 2 otrzymał brzmienie: „Na postanowienie Państwowej Komisji Wyborczej przysługuje prawo wniesienia skargi do Naczelnego Sądu Administracyjnego, w terminie 3 dni od daty podania tego postanowienia do publicznej wiadomości. Naczelny Sąd Administracyjny rozpoznaje sprawę na posiedzeniu niejawnym w składzie trzech sędziów nie później niż w ciągu 5 dni od dnia jej wniesienia. Od orzeczenia Naczelnego Sądu Administracyjnego nie przysługuje środek prawny.”. Przepis § 3 art. 420 stanowi, że w zakresie nieuregulowanym w Kodeksie do postępowania przed NSA stosuje się odpowiednio przepisy P.p.s.a. dotyczące spraw ze skarg, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 1 tej ustawy, z wyłączeniem art. 52–55, art. 61 § 2–6, art. 90, art. 91 § 2, art. 93, art. 96–122, art. 145 § 1 pkt 1 lit. b, pkt 2 i 3 oraz art. 243–262, z tym, że termin, o którym mowa w art. 193 tej ustawy wynosi 5 dni.

Podobne rozwiązania, z punktu widzenia tytułowego problemu badawczego, zawiera art. 20 ust. 1 ustawy o referendum lokalnym: „Na uchwałę organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego odrzucającą wniosek mieszkańców w sprawie przeprowadzenia referendum, a także na niedotrzymanie przez ten organ terminu określonego w art. 18, inicjatorowi referendum służy skarga do sądu administracyjnego w terminie 14 dni od dnia doręczenia uchwały lub upływu terminu do jej podjęcia. Przedmiotem skargi do sądu, jest uchwała odrzucająca wniosek mieszkańców o przeprowadzenie referendum, bądź

niedotrzymanie przez organ stanowiący terminu określonego w art. 18 ustawy o referendum lokalnym. Sąd administracyjny rozpatruje skargę w terminie 14 dni od dnia wniesienia skargi. Skargę kasacyjną wnosi się w terminie 14 dni (ust. 2).

III. Metodyka pracy. Uwagi szczegółowe

1. Zawarte w art. 45 ust. 1 Konstytucji „prawo do sądu” (art. 233 ust. 1 Konstytucji określa je jako „[prawo] dostępu do sądu”), oznacza uznanie znaczenia sądów dla określania statusu prawnego jednostki we wszelkich sytuacjach, w których może to okazywać się potrzebne. Na konstytucyjne prawo do sądu składają się: prawo dostępu do sądu, prawo do właściwej procedury, prawo do wyroku sądowego, prawo do wyegzekwowania orzeczenia sądowego, prawo do odpowiedniego ukształtowania ustroju sądownictwa. Co istotne to nieuprawniona jest jakakolwiek gradacja wskazanych elementów prawa do sądu. Wszystkie elementy prawa do sądu są wzajemnie równoważne. Doktorantka zbadła nie tylko efektywność temporalną działania sądów administracyjnych, ale także wpływ na szybkość postępowań sądowoadministracyjnych rozwiązań przewidzianych w ustawie o skardze na naruszenie prawa strony do rozpoznania sprawy w postępowaniu przygotowawczym prowadzonym lub nadzorowanym przez prokuratora i postępowaniu sądowym bez nieuzasadnionej zwłoki.

W rozważaniach i analizach Doktorantki dotyczących ustalenia standardu prawa do sądu administracyjnego, poprzez wskazanie istoty sądownictwa administracyjnego oraz najważniejszych jego elementów, wynikających z ogólnej zasady prawa do sądu przewidzianej na gruncie art. 45 Konstytucji RP zabrakło odniesienia do relacji między „prawem do bezstronnego sądu” a „prawem do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki”. Wszystkim podmiotom postępowania przysługuje „prawo do sprawiedliwego i jawnego rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez właściwy, niezależny, bezstronny i niezawisły sąd”. Na tym tle powstaje pytanie, czy prawo do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki należy pojmować jako bezwzględne i mające priorytetowy charakter względem np. prawa do bezstronnego sądu. Ma to znaczenie chociażby z punktu widzenia instytucji wyłączenia sędziego. Wydaje się, że kreowanie instytucji gwarantujących jednostce prawo do bezstronnego sądu, którego doniosłość i znaczenie dla zasady demokratycznego państwa jest bezsporne, nie może odbyć się z jednoczesnym ograniczeniem sprawności procedowania, która także stanowi wartość konstytucyjną. Za taką interpretacją

przemawia również i to, że wszystkie normy konstytucyjne posiadają taką samą moc prawną i powinny być zagwarantowane w jednakowym stopniu. Należy zgodzić się z aprobowanym w orzecznictwie stanowiskiem, co do przyznania prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki rangi również zasadom funkcjonowania sądów. Tak więc prawidłowe ukształtowanie przez ustawodawcę regulacji procesowo-ustrojowych prawa do sądu wymaga stosownego wyważenia wartości wskazanych w art. 45 ust. 1 Konstytucji, ale bez jakiegokolwiek ich hierarchizacji.

2. Widoczny jest brak konsekwencji w kwestii charakteru prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd administracyjny. Tytuł pracy oraz jej założenia badawcze sugerują, że Doktorantka skupi się na elementach treściowych konstytucyjnego prawa do rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd administracyjny. Jednak w treści pracy stoi na stanowisku, że prawo to ma charakter mieszany. Może być postrzegane z jednej strony – jako zasada prawa, z drugiej zaś – jako prawo podmiotowe. Precyzuje, że konstytucyjny nakaz oznacza obowiązek stworzenia warunków dla sprawnego postępowania – wolnego od nieuzasadnionych opóźnień i zakłóceń pojawiających się w działaniu wymiaru sprawiedliwości. Obowiązek ten obliguje ustawodawcę do właściwego ukształtowania systemu wymiaru sprawiedliwości w wymiarze instytucjonalnym i proceduralnym w celu zapewnienia optymalnych warunków do sprawnego rozpatrzenia sprawy. Wreszcie, w Zakończeniu, Doktorantka opowiada się za zasadnością wyodrębnienia tego prawa, ale nie jako prawa podmiotowego, ale jako odrębnego – samodzielnego elementu prawa do sądu. Przemawia za tym Jej zdaniem, wyraźne wyartykułowanie tego prawa w przepisach Konstytucji, jak również jego złożony charakter, który sprawia, że: „nie jest możliwe proste przyporządkowanie go do któregośkolwiek z wyodrębnionych składników prawa do sądu”. Ponadto za takim wyodrębnieniem przemawia jego zasadniczy charakter, który przejawia się w skutkach jego naruszenia.

Pojęcie „publicznego prawa podmiotowego” służy określaniu takich sytuacji, w których od sposobu zachowania się jednostki, czyli od podmiotu usytuowanego poza organami władzy uzależnione jest powstanie po stronie organu władzy publicznej obowiązku mającego swe oparcie w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Innymi słowy podmiot, który dysponuje publicznym prawem podmiotowym, posiada umocowanie do samodzielnego wyznaczenia obowiązku konkretnego, powinnego zachowania się podmiotu reprezentującego władzę państwową. Publiczne prawo podmiotowe do rozpoznania sprawy

bez nieuzasadnionej zwłoki może być też rozumiane, jako pewna korzyść lub rozwiązanie prawne, które może zostać przez jednostkę egzekwowane, to znaczy jednostka może się skutecznie domagać się jego realizacji od niezależnego i bezstronnego sądu. Analizując rozwiązania procesowe Doktorantka ustaliła, że na gruncie postępowania przed sądami administracyjnymi w wyniku reformy z 2004 r., a także kolejnych z lat 2015, 2017 i 2019, funkcjonuje wiele rozwiązań służących urzeczywistnieniu tytułowego uprawnienia zarówno jako konstytucyjnego nakazu, jak i prawa podmiotowego. W mojej ocenie, biorąc pod uwagę, że wszystkie elementy prawa do sądu są wzajemnie równoważne, rozpatrzenie sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki stanowi konstytucyjną gwarancję realizacji prawa dostępu do sądu, ale nie ma charakteru prawa podmiotowego.

3. Zgodnie z brzmieniem przepisu art. 184 Konstytucji: „Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują, w zakresie określonym w ustawie, kontrolę działalności administracji publicznej. Kontrola ta obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej”. Obejmuje ona nie tylko kontrolę stosowania prawa, ale również kontrolę jego stanowienia. Doktorantka natomiast w ogóle nie podjęła rozważań, dotyczących rozpoznania sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki przez sąd administracyjny w zakresie kontroli legalności uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Sądowa kontrola w pełni gwarantuje ochronę praw i wolności jednostki, jak i przestrzeganie porządku prawnego. Należy zatem przyjąć, że jurysdykcyjna kontrola konstytucyjności i legalności aktów prawa miejscowego, przewidziana w art. 184 Konstytucji RP, oprócz ochrony konstytucyjnych praw i wolności stanowi także skuteczny środek ochrony obiektywnego porządku prawnego. Zgodnie z zasadą skargowości, skargę powszechną na akt prawa miejscowego może złożyć każdy, czyj interes prawny lub uprawnienie zostały naruszone aktem prawa miejscowego (art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym, art. 87 ust. 1 ustawy o samorządzie powiatowym, art. 90 ust. 1 ustawy o samorządzie województwa). Uwzględnienie skargi wniesionej w tym trybie uzależnione jest od jednoczesnego naruszenia interesu prawnego i naruszenia obiektywnego porządku prawnego. Prawo do wniesienia skargi do sądu przysługuje bowiem jedynie takiemu podmiotowi, który wykaże naruszenie przez zaskarżoną uchwałę własnego interesu prawnego lub uprawnienia, w tym rozumieniu, że zaskarżona uchwała godzi w sferę prawną tego

podmiotu przez wywołanie negatywnych następstw prawnych np. przez zniesienie, ograniczenie, czy też uniemożliwienie realizacji jego uprawnień lub interesu prawnego. W tej szczególnej materii należało ocenić rozwiązania prawne zapewniające sprawność postępowania przed sądami administracyjnymi, a zwłaszcza możliwości skorzystania ze środków mających na celu zapobieganie i/lub przeciwdziałanie opóźnieniom postępowania. Trzeba też mieć na uwadze, że materia dotycząca sądowej kontroli uchwał samorządu jest rozproszona, gdyż prócz P.p.s.a. jest uregulowana w innych aktach prawa ustrojowego i materialnego.

Na tle rozstrzygnięcia o konstytucyjności i legalności uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej ujawnia się zresztą dysfunkcjonalność P.p.s.a. Zwłaszcza w związku ze stosowaniem sądowej instytucji autokontroli. Przepis o autokontroli zawarty jest w ustępie 3 jednostki redakcyjnej art. 54 P.p.s.a. określającej tryb wnoszenia skarg do sądu administracyjnego. Stosownie do art. 54 § 1 P.p.s.a., skargę do sądu administracyjnego wnosi się za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi. Natomiast organ ten przekazuje skargę sądowi wraz z aktami sprawy i odpowiedzią na skargę, w terminie trzydziestu dni od dnia jej wniesienia (art. 54 § 2 P.p.s.a.). Ustawa przewiduje, więc pośredni tryb wnoszenia skargi do sądu administracyjnego. Organ, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem zaskarżenia, ma trzydzieści dni na udzielenie odpowiedzi na skargę oraz przesłanie jej sądowi wraz z aktami.

Dokonując analizy normatywnej postanowień ustępu 3 w kontekście całej jednostki redakcyjnej art. 54 P.p.s.a., należy dojść do przekonania, że instytucja autokontroli odnosi się do spraw administracyjnych załatwianych w drodze decyzji, postanowienia, bądź innych aktów lub czynności z zakresu administracji publicznej, bezczynności lub przewlekłości wnoszonych do sądu za pośrednictwem organu, którego działanie, bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania jest przedmiotem skargi, nie ma zastosowania w procesie kontroli aktów prawa miejscowego. W doktrynie i w orzecznictwie, sporna jest kwestia prawnej dopuszczalności stwierdzenia nieważności przez organ stanowiący samorządu własnej uchwały, w trybie tzw. autokontroli na podstawie art. 54 § 3 P.p.s.a. Ustawodawca, formułując uprawnienie do autokontroli, wyraźnie wskazał, że organ może je wykorzystać jedynie: „w zakresie swojej właściwości” i kompetencji, co niewątpliwie implikuje zarówno formę, jak i tryb działań autokontrolnych. Zawarty w art. 54 § 3 P.p.s.a.

zwrot normatywny: „może uwzględnić skargę w całości” oznacza, że organ stosuje obowiązujące go zasady procedury właściwej dla danej prawnej formy „załatwienia sprawy”. Zawsze forma działania autokontrolnego organu administracji publicznej będzie tożsama z formą działania, do którego ma się odnosić (por. wyrok NSA z dnia 18 listopada 2014 r. sygn. II OSK 2377/14, LEX nr 1657777; wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 30 marca 2016 r., sygn. III SA/Wr 81/16; zob. też B. Jaworska-Dębska, *Glosa do wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z 18 listopada 2014 r. II OSK 2377/14*, „Samorząd Terytorialny” 2015/9, s. 85-92). Wydaje się więc, że przykład instytucji autokontroli pokazuje, że potrzebna jest zmiana P.p.s.a. w zakresie wyodrębnienia specjalnego rozdziału, regulującego szczególnie postępowanie sądowe w przedmiocie kontroli uchwał organów samorządu terytorialnego i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

Doktorantka wskazuje, że rozwiązaniem prawnym realizującym zasadę szybkości postępowania przed sądami administracyjnymi jest również rozwiązanie przewidziane w art. 184 P.p.s.a., który zakłada oddalenie skargi kasacyjnej na orzeczenie, które mimo błędnego uzasadnienia odpowiada prawu. Uwzględnienie środka zaskarżenia wyłącznie z tej przyczyny, że uzasadnienie zaskarżonego orzeczenia trafne w ostatecznym rozrachunku jest błędne, byłoby sprzeczne z zasadą ekonomiki procesowej. Uchylenie rozstrzygnięcia prowadziłoby bowiem do jego powielenia i jedynie poprawienia błędnego uzasadnienia, co prowadziłoby do przedłużenia ostatecznego rozpoznania sprawy. To stanowisko jest trafne, ale w odniesieniu do aktów indywidualnych lub bezczynności, bądź przewlekłości, ale jest już dyskusyjne, czy może mieć zastosowanie do orzeczenia sądu odnoszącego się do skargi na akty organów jednostki samorządu i aktów normatywnych terenowych organów administracji rządowej.

4. Autorka stoi na stanowisku, że uprawnienia reformatoryjne NSA wprowadzone ustawą nowelizującą P.p.s.a. z dnia 9 kwietnia 2015 r., usprawniły i przyspieszyły postępowanie sądownoadministracyjne. Zwraca uwagę na treść art. 188 P.p.s.a., który stanowi obecnie – w przypadku uwzględnienia skargi kasacyjnej – podstawę do uchylenia zaskarżonego orzeczenia i rozpoznania skargi, jeżeli Sąd ten uzna, że „istota sprawy jest dostatecznie wyjaśniona”. Taka sytuacja będzie miała miejsce, gdy na podstawie zgromadzonego w aktach sprawy materiału dowodowego NSA będzie mógł jednoznacznie ocenić, czy zaskarżony akt albo czynność (bezczynność, przewlekłe prowadzenie postępowania) są zgodne z prawem. Zabrakło jednak pogłębionych rozważań w kwestii

celowości wprowadzenia regulacji art. 145a P.p.s.a. po jego nowelizacji z dnia 9 kwietnia 2015 r. Przepis ten stanowi, że „§ 1. W przypadku, o którym mowa w art. 145 § 1 pkt 1 lit. a lub pkt 2, jeżeli jest to uzasadnione okolicznościami sprawy, sąd zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji lub postanowienia wskazując sposób załatwienia sprawy lub jej rozstrzygnięcie, chyba że rozstrzygnięcie pozostawiono uznaniu organu. § 2. O wydaniu decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, właściwy organ zawiadamia sąd w terminie siedmiu dni od dnia ich wydania. W przypadku niezawiadomienia sądu, może on orzec o wymierzeniu organowi grzywny w wysokości określonej w art. 154 § 6. Postanowienie może być wydane na posiedzeniu niejawnym. § 3. W przypadku niewydania decyzji lub postanowienia, o których mowa w § 1, w określonym przez sąd terminie, strona może wnieść skargę, żądając wydania orzeczenia stwierdzającego istnienie albo nieistnienie uprawnienia lub obowiązku. Sąd wyda orzeczenie w tym przedmiocie, jeżeli pozwalają na to okoliczności sprawy. W wyniku rozpoznania skargi sąd stwierdza, czy niewydanie decyzji lub postanowienia miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa i może ponadto z urzędu albo na wniosek strony wymierzyć organowi grzywnę w wysokości określonej w art. 154 § 6 lub przyznać od organu na rzecz skarżącego sumę pieniężną do wysokości połowy kwoty określonej w art. 154 § 6.”. Z jednej strony przepis ten umożliwia, w wyjątkowych sytuacjach, merytoryczne rozstrzygnięcie przez sądy administracyjne zawisłej sprawy. Zwolennicy wprowadzenia tej regulacji podnoszą, że zobowiązanie organu administracji przez sąd do wydania w określonym terminie decyzji bądź postanowienia, przy jednoczesnym wskazaniu sposobu załatwienia sprawy, albo jej rozstrzygnięcia jest czymś bliskim udzieleniu instrukcji, co do dalszego postępowania według reżimu istniejącego od samego początku obowiązywania P.p.s.a. Zwracają uwagę na potrzebę głębszej zmiany przyjętego systemu sądowej kontroli administracji. Wskazują, że wartościami równie ważnymi, jak zapewnienie praworządności jest skuteczność i sprawność kontroli sądowej. Obywatel oczekuje, bowiem łatwiejszego dostępu do sądu administracyjnego oraz uzyskania finalnego rozstrzygnięcia zawisłej przed nim sprawy.

Regulacja art. 145a P.p.s.a. może jednak wywoływać kontrowersje dotyczące jej konstytucyjności. Przyznanie sądom administracyjnym kompetencji do merytorycznego rozpoznania doprowadzi do wyręczania administracji publicznej w realizacji powierzonych zadań. Należy mieć na uwadze, że zgodnie z zasadą trójpodziału władz, sądownictwo administracyjne nie może doprowadzić do zastępowania administracji publicznej w wykonywaniu przez nią ustawowo określonych kompetencji, a tym samym wkroczyć w sferę

władzy wykonawczej. W systemie kasacyjnym sądy badają jedynie zgodność z prawem działania organu administracji publicznej. Niewątpliwie podstawową słabością tego modelu jest wielokrotne rozpatrywanie tej samej sprawy na przemian przez organu administracji i sądy administracyjne bez ostatecznego, merytorycznego zakończenia. Jednakże umożliwienie sądom administracyjnym wkroczenia w domenę uprawnień organu w imię efektywności i sprawności postępowania (ekonomiki procesowej), nie może podważać ustrojowej pozycji tego sądownictwa i doprowadzić do zachwiania równowagi w ramach konstytucyjnego podziału władzy (art. 10 ust. 2 Konstytucji RP).

IV. Ocena strony formalnej pracy

Rozprawa doktorska mgr Agnieszki Bińczyk jest napisana na dobrym poziomie naukowym. Doktorantka wykazuje duży stopień samodzielności, a tym samym naukowej dojrzałości w rozwiązywaniu kwestii trudnych i niejednokrotnie dyskusyjnych, umiając odnieść się krytycznie do prezentowanych opinii i poglądów. Bez wątplenia recenzowana rozprawa porusza fundamentalne problemy związane ze skutecznością i efektywnością sądów administracyjnych w wymierzaniu sprawiedliwości.

Pracę czyta się dobrze, język dysertacji jest prosty i klarowny bez spotykanej nieraz pretensjonalności terminologicznej; maszynopis jest bardzo staranny. Bardzo rzetelnie zostały sporządzone przypisy, bibliografia oraz wykaz orzecznictwa.

Konkluzja: Recenzowana praca jest poświęcona zagadnieniu poznawczo i praktycznie doniosłemu. Stanowi w pełni oryginalne rozwiązanie ważnego problemu naukowego, potwierdza także umiejętność samodzielnego i krytycznego prowadzenia pracy naukowej przez Doktorantkę. Jej wnioski są formułowane stanowczo, ale zasadniczo dba o ich uzasadnienie. Praca jest ważnym przyczynkiem do dyskursu naukowego, czy status prawno-ustrojowy sądownictwa administracyjnego zapewnia tym sądom realizację konstytucyjnego prawa do rozpatrzenia sprawy bez nieuzasadnionej zwłoki. Walorem pracy jest to, że Autorka, co do wielu aspektów tytułowej problematyki, podjęła udany trud analityczny w kierunku wyjaśnienia sensu i funkcji określonych rozwiązań prawnych. Na wyróżnienie zasługuje przy tym przeprowadzona analiza danych statystycznych dotyczących sprawności funkcjonowania sądownictwa administracyjnego w latach 2004-2018 i jej wyniki.

Mimo sformułowanych w recenzji uwag dyskusyjnych i krytycznych, które zazwyczaj towarzyszą ocenie każdej pracy naukowej, nie mam wątpliwości, że rozprawa mgr Agnieszki Bińczyk, odpowiada warunkom określonym w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule naukowym w zakresie sztuki i wnoszę o dopuszczenie jej Autorki do dalszych stadiów postępowania.

Jednocześnie składam wniosek o wyróżnienie rozprawy.

Małgorzata Masternak-Kubiak

