

Dr hab. Eugeniusz Bojanowski

Gdańsk, 28. 11.2020 r.

Emerytowany profesor Uniwersytetu Gdańskiego

### Recenzja

rozprawy doktorskiej Pana mgr. Piotra Janiaka pt. „Koncepcja uczestników postępowania sądowoadministracyjnego”, Wrocław 2020, s.350 (maszynopis); Promotor Pani prof.zw. dr hab. Barbara Adamiak.

Postępowanie sądowoadministracyjne, to autonomiczna procedura w ramach której sądy administracyjne sprawują wymiar sprawiedliwości przez „kontrolę działalności administracji publicznej” (art. 184 w zw. z art. 175 ust.1 Konstytucji RP). Jak każde postępowanie rozumiane jako sekwencja czynności określonych prawnie, tak i postępowanie sądowoadministracyjne przebiega z udziałem różnych kategorii podmiotów. Problematyka podmiotowa tego postępowania, na tle innych postępowań sądowych, charakteryzuje się znaczącą specyfiką, czego przyczyną jest zwłaszcza fakt, że mamy w tym postępowaniu do czynienia nie ze stosowaniem prawa, a głównie z **kontrolą legalności** źródeł prawa (terenowych), indywidualnych aktów stosowania prawa, bezprawnej bezczynności oraz innych aktów i czynności organów administracji publicznej. Powyższe twierdzenie nie ma charakteru definicji, celem jest zaś zwrócenie uwagi na skomplikowanie materii przedmiotowej i podmiotowej postępowania sądowoadministracyjnego. Uprawnione wydaje się twierdzenie, że tak złożonego i skomplikowanego przedmiotu kognicji nie posiadają inne sądy w systemie wymiaru sprawiedliwości. Z oczywistych przyczyn powyższy stan znajduje „przełożenie” również na problematykę podmiotową.

Nie wchodząc w szczegóły tej skomplikowanej materii, którą znakomicie oświetlił Doktorant, trzeba się z nim zgodzić, że jedną z grup podmiotów związanych z postępowaniem sądowoadministracyjnym jest ustawowa kategoria „uczestników postępowania sądowoadministracyjnego”. Trudności związane z tą kategorią polegają m.in. na tym, że termin „uczestnik” („uczestnicy”) nie ma skończonej, zamkniętej liczby desygnatów. Na dobrą sprawę każdy podmiot uczestniczący w jakiegokolwiek roli w postępowaniu sądowoadministracyjnym jest jego „uczestnikiem” (w sensie – występuje w nim, bierze udział). Skoro jednak ustawa tylko jedną z tych grup podmiotów specjalnie tak określa (art. 33 § 1, § 1a i § 2 p.p.s.a.) to tym samym należy uznać zasadność badań naukowych polegających na ustaleniu „konceptji” tej kategorii podmiotów, ich miejsca i roli w postępowaniu, a także łączących je relacji. Te właśnie kwestie Doktorant uczynił przedmiotem dysertacji doktorskiej. Podjęcie się opracowania „Konceptji uczestników postępowania sądowoadministracyjnego” jest przedsięwzięciem tyleż **ambitnym**, co **trudnym** i **potrzebnym**.

**Ambitnym** - bo w polskiej literaturze, choć poświęcono temu dużo miejsca, brak jest jak dotychczas kompleksowej monografii na ten temat (zauważa to i Doktorant, por. s. 21), **trudnym** - bo jest to kategoria złożona o nie zawsze precyzyjnej regulacji prawnej, **potrzebnym** - bo bez zbędnej przesady można powiedzieć, że z „uczestnikiem” postępowania w tym „specjalnym” znaczeniu, mamy do czynienia w prawie każdym postępowaniu sądowoadministracyjnym, a zatem jest „chlebem powszednim” orzecznictwa sądów administracyjnych. Powyższe argumenty potwierdzają zasadność wybranego tematu, a zwłaszcza położenie akcentów na koncepcji (**konstrukcji**) tej instytucji prawnej, po to aby stworzyć swoisty model „uczestnika”, pozwalający na uniwersalne jego zastosowanie do analizy „wyodrębnienia” tego podmiotu spośród innych uczestniczących w postępowaniu sądowoadministracyjnym.

Aby osiągnąć założony cel, autor podzielił materię opracowania na siedem rozdziałów. Nie wyliczając ich tutaj wszystkich, Doktorant poza Częścią wprowadzającą i Wnioskami, zasadniczą podstawą teoretyczną dla koncepcji „uczestnika” uczynił podmiotowe prawo do sądu (R-II), po czym zarysował instytucję „uczestników” w postępowaniu przed NTA oraz w powojennym, jednoinstancyjnym NSA (R-III). Centralne dla dysertacji są Rozdziały IV., V. i VI., a w ich ramach wyróżnienie 1) „**klasycznego** układu podmiotowego postępowania sądowoadministracyjnego” tj. bez „uczestników” (s. 113) oraz 2) „**rozszerzonego** układu postępowania sądowoadministracyjnego” tj. postępowanie z „uczestnikami” (s. 125). Badając bliżej „rozszerzony układ” i zastanawiając się nad

determinantami występowania układów rozszerzonych tj. takich , gdzie poza skarżącym, organem administracji publicznej oraz sądem administracyjnym występują jeszcze „uczestnicy” autor uznaje, że układ rozszerzony (tj. z udziałem uczestników) może zaistnieć jako 1) skutek obowiązywania odpowiedniej regulacji w administracyjnym prawie materialnym, na „bazie” którego powstała dana sprawa sądownoadministracyjna, lub też na 2) skutek zaistnienia określonych okoliczności procesowych , które miały wpływ na rozpatrywanie tej sprawy przez sąd administracyjny. Dopełnieniem tych problemów jest analiza pozycji organizacji społecznej jako uczestnika postępowania (R-VII).

W mojej ocenie taka konstrukcja recenzowanej rozprawy doktorskiej jest teoretycznie zasadna, gdyż w sposób klarowny wskazuje, że wyjściowym układem podmiotów postępowania sądownoadministracyjnego jest układ klasyczny będący czymś na kształt wzorca, zaś układ rozszerzony jest *sui generis* „dopełnieniem” układu klasycznego. Ponadto *last but not least* to rozszerzenie (poszerzenie) podmiotów postępowania o „uczestników” jest ściśle zdeterminowane prawem, w prawie więc należy poszukiwać odpowiedzi na pytanie, kto w procesie może wystąpić w charakterze „uczestnika”, a stanie się tak wówczas, gdy prezentowany przez uczestnika interes prawny będzie pozostawał w dostatecznie silnym związku z interesem prawnym, o którego ochronę toczy się postępowanie przed sądem administracyjnym. Można by to nazwać również „obiektywną wersją koncepcji uczestnika postępowania sądownoadministracyjnego”, co jest pochodną publicznoprawnego charakteru sporu o prawo.

Pozytywna ocena powyższych aspektów rozprawy nie uchyla potrzeby odniesienia się od niektórych poglądów Autora, **w żadnym przypadku ich nie dyskwalifikując.**

Pierwszym z takich zagadnień jest kwestia w jakimś sensie metodologiczna, a chodzi zastosowany przez Doktoranta zabieg kwalifikacyjny dający „podstawy do tego , aby pojęcie uczestników postępowania sądownoadministracyjnego rozpatrywać w trzech różnych ujęciach w zależności od przyjętej koncepcji terminologicznej jako...” : uczestników *sensu stricto*, uczestników *sensu largo* oraz uczestników *sensu largissimo* (s. 129 i n.). Nie chodzi mi o ocenę kryteriów kwalifikacji do poszczególnych grup, ale o zasadność samej klasyfikacji. Moim skromnym zdaniem albo „coś jest tym czymś, albo jest czymś innym”. Ponadto taka klasyfikacja zdaje się nie spełniać warunku rozłączności, gdyż odwracając porządek można przyjąć, że „*largissimo* mieści w sobie *largo*, to zaś z kolei zawiera *stricto*”. Być może jestem odosobniony w swoim przekonaniu, ale nie widzę przesadnych korzyści poznawczych w takim ujęciu.

Kolejnym zagadnieniem, o którym warto wspomnieć, jest kwestia przedmiotu ochrony w postępowaniu sądownoadministracyjnym, a mówiąc wprost pytanie, czy jest nim interes prawny skarżącego (ewentualnie „uczestnika”), czy też również i przedmiotowy porządek prawny. Jest to zapewne jedno z tych pytań, które spokojnie można by zaliczyć do *quaestio diabolica*, jeśli nie całej nauki prawa administracyjnego, to z pewnością nauki (jako wiedzy) o postępowaniu sądownoadministracyjnym. Doktorant stara się, by pozostać w stanie pewnej równowagi, gdy zauważa, że „... na poziomie regulacji ustawowej ... prawodawca ... uwzględnia zarówno potrzebę ochrony praw podmiotowych jednostki, jak również przepisów prawa przedmiotowego” (s.69), po czym następnie uznaje, iż na etapie wszczęcia postępowania „... pierwszeństwo przed ochroną obiektywnego porządku prawnego można przypisać ochronie praw jednostki” (s.79/80), aby we Wnioskach ostatecznie wyrazić pogląd, wg którego jakkolwiek z Konstytucji i prawa wynika, że obie te funkcje są realizowane, to jednak pierwszej z nich, tj. ochronie praw jednostki „przypisać należy priorytetowe znaczenie” (s.275). Odnośnie powyższego pragnę zauważyć, że co do zasady, mam taki sam pogląd. Problem tkwi w szczegółach. Po pierwsze, „spychając” na drugi plan ochronę porządku przedmiotowego działa się równocześnie „na niekorzyść” ochrony praw jednostki, bo przecież to w tym porządku są zapisane prawa jednostki wraz z ich granicami. Po drugie, kiedy w latach 70tych XX wieku, zastanawiając się nad reaktywacją sądownictwa administracyjnego rozważano jego przyszły model, jedną z opcji było umiejscowienie tego sądownictwa w strukturze sądów powszechnym (model skąd inąd znany w świecie). Jednym z argumentów, który zadziałał na rzecz sądownictwa specjalnego była nie tylko tradycja zakorzeniona w NTA, ale i przekonanie, że odrębne sądy administracyjne będą co najmniej po równo rozkładały akcenty w ochronie wspomnianych dwóch wartości. Przejściowe, mam nadzieję, kłopoty (głównie natury politycznej) ze zrównoważeniem szczegółowych rozwiązań prawa przedmiotowego z oczekiwaniami społecznymi, nie powinny zakłócać widzenia tego problemu szerszej perspektywie teoretycznej i ustrojowej.

W **rozdziale V.** pt. „*Kryterium materialne rozszerzenia układu podmiotowego postępowania sądownoadministracyjnego*” chodzi o odpowiedź na pytanie, jaka materialnoprawna przesłanka sprawia, że w postępowaniu przed sądem administracyjnym może dochodzić do zaistnienia rozszerzonego układu podmiotowego. Zdaniem Doktoranta tą przesłanką (kryterium) materialnoprawną rozszerzenia układu podmiotowego jest „ochrona interesu prawnego jednostki” (należy przyjąć, że tej „jednostki”, która „nie zmieściła się” w układzie klasycznym), z czym oczywiście należy się zgodzić. Wychodzą z takiego założenia Doktorant

bada jak ta przesłanka (kryterium) wpływa na rozszerzenie układu w sytuacjach zaskarżenia do sądu administracyjnego aktów, czynności i zaniechań opisanych w art. 3 § 2 p.p.s.a. - które autor określa zbiorczo jako „formy działania organów administracji” - a równocześnie zastanawia się, czy i jaki wpływ na rozszerzenie może mieć *res iudicata*, zaistniała na skutek wydania wcześniej orzeczenia wobec podmiotu układu klasycznego. Istotę i funkcje *res iudicata* autor omawia zbiorczo w pkt.1 R-V zatytułowanym „Ochrona interesu prawnego jednostki a *res iudicata*”, ale jej oddziaływanie rozpatruje dopiero w następnym punkcie, odrębnie dla każdej z form. Taka metoda narracji utrudnia („rozbija”) ocenę syntetyczną wpływu *res iudicata*. **W związku z tym mam prośbę, aby w trakcie obrony Doktorant zechciał dokonać syntezy wpływu *res iudicata* na powstanie „rozszerzonego układu postępowania sądownoadministracyjnego”, tj. rozszerzonego o „uczestników”, jacy mogą pojawić się w sytuacjach opisanych art.3 § 2. p.p.s.a.**

Kolejny rozdział VI. dotyczy kwestii, którą można by sformułować jako pytanie o to, czy na powstanie „układu rozszerzonego” ma wpływ procedura, w ramach której organ administracji publicznej kształtuje, podlegającą kontroli sądu administracyjnego, sytuację prawną adresata. Osobiście uważam, że **tak istotnie jest** choćby po to, aby interes prawny podmiotu był wyrażany na tyle jednoznacznie, by można go wiązać z wyrazem „władczej woli” organu administracji publicznej. Nie musi to jednak być wyłącznie postępowanie administracyjne w rozumieniu k.p.a. Według mojego przekonania, czynności w ramach form działania opisanych w art. 3 § 2 zawsze mają miejsce w ramach „postępowania” prowadzonego przez organ administracji publicznej, przy czym wiele z nich częściowo lub całkowicie wybiega poza Kodeks postępowania administracyjnego czy Ordynację podatkową. Dotyczy to również przynajmniej niektórych spośród aktów i czynności, o których mowa w art. 3 § 2 pkt 4, co do których, ze względu na brak tam „postępowania”, autor wykluczył możliwość powstania przed sądem administracyjnym „układu rozszerzonego”. Mieszczą się w tym zwłaszcza zaskarżalne czynności kontrolne. Nie mamy w Polsce co prawda czegoś na kształt „Kodeksu postępowania kontrolnego”, ale w wielu obszarach, gdzie przeprowadza się kontrolę (często mylnie nazywaną nadzorem) istnieją przepisy formalizujące przebieg tych czynności, tworząc *sui generis* administracyjne postępowania kontrolne, jak np. kontrola sanitarna, kontrola stanu środowiska, kontrola celna itp.; myślę, że Doktorant zbyt łatwo uległ pogładowi o niesformalizowaniu tych czynności, rezygnując z bardziej wnikliwych ustaleń własnych w tym zakresie.

Rozważając sądową kontrolę decyzji administracyjnej Doktorant zauważa, że „Decyzje administracyjne stanowią dominującą formę ukształtowania **relacji** organu administracji publicznej z jednostką” (s.157). To, że decyzje w wśród form działania organów administracji publicznej stanowią formę „dominującą” jest oczywiste (choć na marginesie można zauważyć, iż w znaczeniu przyjętym w k.p.a. są organy, które rzadko praktykują tę formę choćby np. Rada Ministrów). Tym jednak co zwraca uwagę w przywołanym poglądzie autora jest założenie, że na skutek wydania decyzji dochodzi do powstania wskazanej „relacji”. Poza sposobem opisującym następstwo wydania decyzji w konwencji relacyjnej jest jeszcze możliwa konwencja opisująca to **w konwencji sytuacyjnej**. Organ administracji publicznej wydając decyzję administracyjną, jako akt stosowania prawa, kształtuje sytuację prawną jej adresata przez udzielenie, potwierdzenie, odmowę lub cofnięcie uprawnienia, lub/i nałożenie obowiązku. Czy z tego tytułu, po uostatecznieniu się decyzji, między organem a jednostką powstaje „relacja” w znaczenie więzi, mam wątpliwości. Jeśli później, w granicach obszaru objętego rozstrzygnięciem dojdzie do ponownego kontaktu organu z byłą stroną, to będzie to już nowa sprawa, jak np. sprawa o stwierdzenie nieważności, czy „sprawa egzekucyjna” itp. Nie za bardzo więc mi odpowiada wizja „stałej łączności” z organem, nawet już po ostatecznym załatwieniu sprawy.

Na zakończenie uwag nawiązujących do meritum rozprawy, jeszcze jeden wątek, też z powołaniem się na słowa Doktoranta. Odnosząc się do prawa do sądu w świetle prawa międzynarodowego i europejskiego (w znaczeniu prawa UE, co nie jest tożsame z całym prawem europejskim) autor stwierdza, że „Sądy krajowe, w tym również sądy administracyjne, **będą** miały obowiązek stosowania postanowień Karty Praw Podstawowych w sytuacji, w której w rozpatrywanej sprawie pojawi się element prawa unijnego”. Zastanawia mnie użycie przez autora czasu przyszłego. O ile z Kartą Praw Podstawowych mógł być problem do roku 2009, ponieważ funkcjonowała ona „obok” prawa pierwotnego, to od Traktatu Lizbońskiego stała się częścią tego Traktatu, a zatem integralną częścią prawa pierwotnego, wobec czego sądy **mają obowiązek** (czas teraźniejszy) jej stosowania. Ponieważ jednak zagadnienie może być dyskusyjne, a to m.in. z powodu zastrzeżeń jakie Polska złożyła do Karty w momencie jej uchwalania w roku 2000, **prosiłbym Doktoranta, aby w ramach zwyczajowych pytań zadawanych w recenzji, zechciał bardziej szczegółowo odnieść się do kwestii: sądy polskie będą miały, czy też mają obowiązek stosowania Karty, oczywiście w zakresie oceny w konkretnych przypadkach prawa do sądu.**

7

Poza aspektem merytorycznym w dysertacji doktorskiej liczy się też jej „infrastruktura”, w postaci literatury, warstwy literackiej pracy, czy umiejętności prowadzenia dyskursu naukowego. W mojej ocenie wszystkie te elementy wypadają bardzo pozytywnie.

Jak chodzi literaturę w połączeniu z źródłami prawa i orzecznictwem należy odnotować, że Doktorant realnie wykorzystał 502 publikacje naukowe, łącznie 196 orzeczeń o charakterze sądowym (TK, NSA, WSA, zarówno wyroków jak i postanowień) oraz wszystkie wchodzące w grę źródła prawa. Niezwykła rzetelność sprawiła, że wszystko jest starannie udokumentowane, a swojej skrupulatności autor czasami ulega pokusie „odnotowania wszystkiego”, co niekiedy zaciemnia obraz rozważań. Z drugiej strony wysiłki Doktoranta na rzecz dotarcia do pełnej wiedzy to okoliczność zasługująca na pochwałę, zważywszy że bywają sytuacje, gdy zwłaszcza młodszy adepci nauki czasami nazbyt silnie odczuwają mechanizmy (tzw. „punktoza”) wymuszające publikowanie kosztem czytania. Sposób argumentacji, język literacki i język prawniczy adekwatne do potrzeb.

Poza dorobkiem w postaci niniejszej pracy Doktorant daje dowody szerszych zainteresowań naukowych. Z jego udziałem powstało 7 publikacji, w tym 4 samodzielne, brał czynny udział w Konferencjach Naukowych, uczestniczył w organizacji Olimpiady Publicznoprawnej na Wydziale.

**W świetle tego co napisałem powyżej uznaję , że rozprawa doktorska zasługuje na wyróżnienie, a po kilku udoskonaleniach redakcyjnych, jej publikację.**

**Reasumując powyższe ustalenia należy przyjąć, że recenzowana rozprawa Pana mgra Piotra Janiaka spełnia warunki przewidziane w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz. U. z 2017 r. , poz. 1789 ze zm.) i rekomenduję dopuszczenie jej do dalszych czynności w przewodzie doktorskim.**

  
Eugeniusz Bojanowski