

Prof. dr hab. Małgorzata Stahl  
Wydział Prawa i Administracji  
Uniwersytet Łódzki

## R e c e n z j a

rozprawy doktorskiej pana mgr Grzegorza K. Zalizowskiego  
„Odrzucenie skargi do sądu administracyjnego w świetle konstytucyjnego prawa  
do sądu”

przygotowanej pod kierownictwem pani prof. dr hab. Barbary Adamiak

1. W świetle dołączonych informacji stwierdzam, że pan mgr Grzegorz Karol Zalizowski spełnia wszystkie wymogi formalne wymagane przepisem 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. z 2017 r., poz. 1789 ze zm.). W latach 2009 - 2014 studiował na Wydziale Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego i studia zakończył obroną pracy magisterskiej „Granice rozpoznania sprawy sądowniczo-administracyjnej” z oceną 4+ na dyplomie.
2. Przedmiotem rozważań uczynił Doktorant zagadnienia związane z „Odrzuceniem skargi do sądu administracyjnego w świetle konstytucyjnego prawa do sądu”. Temat rozprawy doktorskiej został dobrze wybrany. Dotyczy zagadnień istotnych z wielu punktów widzenia, budzących stałe zainteresowanie doktryny i często spornych w orzecznictwie. Choć problematyka sądownictwa administracyjnego i procedury sądowniczo-administracyjnej doczekała się bogatego piśmiennictwa to podjęty temat nie

został jeszcze opracowany w takim zakresie i ujęciu nawiązującym do prawa jednostki do sądu. Odrzucenie skargi wniesionej do sądu administracyjnego zamyka jednostce drogę do sądu w sytuacji gdy prawo do sądu stanowi jedno z podstawowych praw jednostki w jej relacjach z władzą publiczną. Tym samym rozprawa doktorska p. mgr Grzegorza K. Zalizowskiego wypełnia pewną lukę w tym piśmiennictwie stanowiąc kompleksowe, rzetelne opracowanie ważnego problemu naukowego.

3. Na podkreślenie zasługuje także obszerne wskazanie zastosowanych w pracy metod badawczych, metody dogmatycznoprawnej i metody logiczno-językowej, uzupełnianych analizą orzecznictwa sądów administracyjnych, Trybunału Konstytucyjnego oraz w pewnym zakresie Sądu Najwyższego i sądów powszechnych. Podstawę rozważań stanowiły przede wszystkim przepisy Konstytucji RP, ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi i Kodeksu cywilnego oraz poglądy wyrażane w wykorzystanej bogatej literaturze przedmiotu. Jako narzędzie badawcze Doktorant wykorzystał pojęcie przesłanki procesowej, wykorzystując przy tym dorobek nauki postępowania cywilnego. Z uwagi na przedmiot oraz zakres i sposób prowadzenia rozważań zastosowanie jako narzędzia badawczego instytucji przesłanki procesowej było ze wszech miar uzasadnione. Znalazło to odzwierciedlenie w rozprawie, dwa rozdziały III i IV poświęcone zostały problematyce bezwzględnych i względnych przesłanek odrzucenia skargi przez sąd administracyjny.

4. Za szczególnie istotne uważam ukierunkowanie badań instytucji procesowej odrzucenia skargi do sądu administracyjnego na prawo jednostki do sądu, istotę tego prawa i jego granice oraz miejsce skargi do sądu administracyjnego w systemie ochrony praw jednostki. We współczesnych państwach prawo do sądu odgrywa szczególną rolę, stanowiąc niezbędny

element systemu władzy demokratycznej. Odrzucenie skargi skutkujące pozbawieniem prawa do sądu administracyjnego ma zatem szczególny wymiar.

5. Tak zarysowany przedmiot stanowił podstawę do określenia zasadniczego celu rozprawy i celów szczegółowych. Celem zasadniczym było ustalenie i rozważenie przesłanek odrzucenia skargi przez sąd administracyjny w kontekście prawa do sądu. Realizując ten cel Autor badał mechanizmy związane z realizacją prawa do sądu administracyjnego i jego wyłączeniem poprzez odrzucenie skargi. W tym kontekście stawiał pytania szczegółowe dotyczące unormowań prawnych z punktu widzenia gwarancji prawa do sądu oraz zasady demokratycznego państwa prawnego, badał czy odrzucenie skargi przez sąd administracyjny nie narusza tego prawa, czy ustawowe wymogi dotyczące skargi służą realizacji konstytucyjnego prawa do sądu oraz czy teoretycznoprawna konstrukcja środków wzruszania postanowień o odrzuceniu skargi do sądu administracyjnego zapewnia właściwe standardy ochrony praw jednostki.

6. Konstrukcję rozprawy i podział jej treści uważam za prawidłowy, praca liczy 288 stron. Rozprawa składa się z pięciu rozdziałów i wniosków. Uzupełnia ją obszerny wykaz literatury (ponad 400 pozycji), aktów prawnych i orzeczeń przede wszystkim Naczelnego Sądu Administracyjnego i wojewódzkich sądów administracyjnych oraz, w zakresie prowadzonych rozważań, sądów powszechnych, w tym Sądu Najwyższego oraz Trybunału Konstytucyjnego.

7. Rozprawę rozpoczyna rozdział poświęcony zagadnieniom wstępnym, w tym omówieniu celu i zakresu pracy, zastosowanych metod badawczych. Istotną część tego rozdziału stanowią zagadnienia bezpośrednio wprowadzające do zasadniczych rozważań i zawierające omówienie pojęcia oraz klasyfikacji przesłanek wyznaczających podstawy odrzucenia skargi oraz miejsca skargi do

sądu administracyjnego w systematyce ochrony praw jednostki i płaszczyzn badawczych w tym zakresie. Ta część rozprawy, oparta na analizie poglądów wyrażonych w piśmiennictwie, ma charakter w dużej mierze porządkujący i opisowy, nie pozbawiony jednak pewnych samodzielnych i trafnych ustaleń odnoszących się m.in. do katalogu bezwzględnych i względnych przesłanek odrzucenia skargi oraz charakterystyki skargi do sądu administracyjnego. Ten katalog jest zamknięty a ujęte w nim przesłanki mają prawne i aksjologiczne uzasadnienie. Interesujące są rozważania dotyczące ustalenia płaszczyzn służących określeniu miejsca skargi do sądu administracyjnego w systemie ochrony praw jednostki. Merytorycznie uzasadnione jest krytyczna ocena instytucji wezwania do usunięcia naruszenia prawa w odniesieniu do skarg na uchwały i zarządzenia organów samorządu terytorialnego (choć oczekiwałamby poszerzenia argumentacji w tym zakresie) – regulacja ulegała zmianom aż do jej zlikwidowania. Ciekawe są również spostrzeżenia dotyczące możliwości zaskarżania innych aktów i czynności na podstawie art.3 § 2 pkt 4 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Autor w sposób prawidłowy przedstawił poglądy doktryny w tej materii, Poglądy te były jednak wyrażane na gruncie zmieniającej się regulacji co nie znalazło odzwierciedlenia w tekście rozprawy.

Przedmiotem analizy w rozdziale II uczynił Doktorant ważny z punktu widzenia konstrukcji i celu rozprawy problem granic prawa do sądu administracyjnego. Omawia przy tym teoretyczne i prawne zagadnienia prawa do sądu za podstawę przyjmując przepisy art.45 ust.1, art.77 ust.2, art. 175 i art.184 Konstytucji RP i dotyczące ich orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego oraz unormowania prawa międzynarodowego, analizuje drogi realizacji prawa do sądu oraz problem nadużycia prawa do sądu traktując je jako przesłankę przekroczenia granic prawa do sądu. Doktorant słusznie zauważył, że pojęcie nadużycia prawa jako przesłanka nadużycia prawa do sądu jest rzadko stosowane jest w polskim piśmiennictwie i orzecznictwie, w zasadzie jedynie w

kontekście prawa pomocy i z tego punktu widzenia zagadnienie to rozważa. Także w tym przypadku warto było nieco rozszerzyć rozważania ,problem wydaje się szerszy, są bowiem w postępowaniu sądownoadministracyjnym liczne przypadki wielokrotnego wnoszenia skarg przez te same osoby, niezwiązane z ubieganiem się o pomoc. Wskazane zagadnienia prowadzone są z uwzględnieniem roli prawa do sądu jako jednego z podstawowych praw konstytucyjnych. Zasadnie mgr G.K. Zalizowski przyjmuje, że chociaż prawo do sądu powinno być ujmowane możliwie szeroko to jednak prawo to nie ma charakteru absolutnego. Przedmiotem badania w rozdziale II stały się też elementy prawa do sądu oraz - w tym kontekście - znaczenie dostępu do sądu i przesłanki tego dostępu.

Rozdział III i IV są z punktu widzenia przedmiotu rozprawy i jej celów kluczowe, zostały poświęcone analizie problemów prawnych w związku z bezwzględnymi i względnymi przesłankami odrzucenia skargi przez sąd administracyjny. Rozważania w rozdziale III zostały podzielone na trzy części. W pierwszej Doktorant omawia przesłanki skutkujące niedopuszczalnością zaskarżenia w aspekcie braku właściwości sądów administracyjnych, w drugiej bada sytuacje gdy odrzucenie skargi oparte jest na przesłance braku przedmiotu zaskarżenia a w trzecim podrozdziale poddaje analizie przypadki gdy naruszono zasadę pierwszeństwa obrony interesu prawnego na drodze administracyjnej. Wysoko oceniam uwagi Autora zawarte w tym rozdziale. Na podkreślenie zasługuje przede wszystkim kompleksowość podejścia do omawianych zagadnień i poziom merytoryczny rozważań. W pierwszym podrozdziale badana problematyka obejmuje sytuacje , gdy sprawa nie należy do właściwości sądów administracyjnych na podstawie przepisów ogólnych; gdy sprawa jest wyłączona spod kognicji sądów administracyjnych na podstawie przepisów szczególnych: gdy sprawa jest wyłączona spod właściwości sądów administracyjnych z uwagi na brak jurysdykcji prawa polskiego oraz gdy pozew w sprawie będącej przedmiotem skargi został uprzednio odrzucony przez sąd

powszechny. Rozważania tym fragmencie rozprawy mają w przeważającej mierze charakter opisowy ale cechuje je wnikliwość i kompletność, zawarte tam ustalenia mają charakter niesporny. W drugiej części rozdziału poświęconej brakowi przedmiotu zaskarżenia Doktorant porusza w większym stopniu sprawy dyskusyjne, niekiedy nadal nie rozstrzygnięte. Odnosi się to w szczególności do zagadnienia aktów nieistniejących i skargi na bezczynność po wydaniu decyzji w sprawie. Doktorant umiejętnie wykorzystał literaturę oraz orzecznictwo i w oparciu o te materiały sformułował dojrzałe oceny i wnioski. Również w trzecim podrozdziale poświęconym przesłance naruszenia zasady pierwszeństwa obrony interesu prawnego na drodze administracyjnej uwagi i spostrzeżenia Autora, zwłaszcza w odniesieniu do problemu zawisłości sprawy i powagi rzeczy osądzonej, braku zdolności procesowej skarżącego i braku należytego umocowania pełnomocnika strony, mają charakter przemyślany i mogą być przydatne w orzecznictwie.

Również w rozdziale IV rozprawy, którego przedmiotem są zagadnienia względnych przesłanek odrzucenia skargi przez sąd administracyjny, znalazło się wiele interesujących spostrzeżeń opartych na wykorzystaniu bogatej literatury i orzecznictwa. Rozważania Autora koncentrują się na trzech problemach, związanych z trzema względными przesłankami odrzucenia skargi. Autor zaliczył do nich brak naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia skarżącego według przepisów szczególnych w zakresie skargi na uchwałę lub akt określonych w art. 3 § 2 pkt 5 i 6 Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi oraz niedochowanie wymogów formalnych skargi i uchybienie terminowi do wniesienia skargi. Kwestie omawiane w podrozdziale 1 rozdziału IV były przedmiotem licznych wątpliwości w orzecznictwie i w piśmiennictwie a spory przez lata dotyczyły m.in. formy orzeczenia w sytuacji braku naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia, m.in. w kontekście powagi rzeczy osądzonej. Doktorant skoncentrował badania na aktualnej regulacji prawnej, w dość wąskim zakresie analizując proceduralne konsekwencje

poprzedniej i aktualnej regulacji. Zgadzam się, że obecne unormowanie art.58 § 1 pkt 5a Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi przesądziło wątpliwości w zakresie powagi rzeczy osądzonej ale nie rozwiązuje a tym samym nie zamyka innych sporów. Dotyczą one m.in. sytuacji gdy stwierdzenie braku naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia nie jest oczywiste (a to wcale nierzadkie) i wymaga zbadania a takie szersze badanie powinno w zasadzie skutkować oddaleniem a nie odrzuceniem skargi. Szczegółowych problemów jest zresztą więcej – m.in. gdy naruszenie interesu prawnego wymaga pogłębionego badania a sąd I instancji tego nie zauważył i odrzucił skargę , dla ochrony jednostki przed pozbawieniem drogi sądowej ,niezbędne jest zaskarżenie wyroku I instancji i tym samym przedłużenie postępowania; gdy zaskarżony jest samorządowy akt prawa wewnętrznego albo skargę na uchwałę lub zarządzenie wnosi radny lub mieszkaniec wspólnoty gminnej ,powiatowej lub wojewódzkiej. Sprawą o zasadniczej wadze jest w tych przypadkach rozumienie interesu prawnego , odnosi się to także do skarg na niewykonywanie przez organ jednostki samorządu czynności nakazanych prawem lub naruszanie interesu osób trzecich czy do sytuacji gdy skarżący wskazuje, jako naruszone , wyłącznie ogólne przepisy Konstytucji RP. Większość dyskusyjnych kwestii powiązanych jest z interpretacją pojęcia interesu prawnego i jego naruszenia , w wielu przypadkach nie wystarcza odwołanie się do powszechnie rozumianego pojęcia interesu prawnego i jego naruszenia. Ma także oczywiście rację Doktorant że akt prawa miejscowego obowiązuje na obszarze właściwości organów które go ustanowiły. Taka jest zasada ale po nowelizacjach ustaw samorządowych akt prawa miejscowego , po podziale lub połączeniu jednostek samorządu, może przez pewien czas obowiązywać na obszarze innej jednostki niż ta która go ustanowiła.

Z tych względów uważam, że kwestie zawarte w 1 podrozdziale rozdziału IV mogłyby być pogłębione.

Sprawy omawiane w drugim i trzecim podrozdziale takich wątpliwości nie budzą. Zawarte w nich analizy i wnioski nie nasuwają zastrzeżeń merytorycznych, w sposób wyczerpujący przedstawiają omawiane kwestie a wnioski są w pełni poprawne .

Ostatni , merytoryczny V rozdział rozprawy poświęcony został zagadnieniom środków ochrony prawnej jednostki przed rozstrzygnięciem sądu o odrzuceniu skargi do sądu administracyjnego. Jest to nawiązanie do podstawowego dla rozprawy pojęcia prawa do sądu a tym samym niejako zamknięcie rozważań w tym zakresie. Przedmiotem badań w tym rozdziale stały się sprawy rozstrzygnięcia sądu o odrzuceniu skargi oraz system środków ochrony jednostki przed rozstrzygnięciem o odrzuceniu skargi (budowa systemu, skarga kasacyjna, zażalenie, skarga o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia).

Rozprawę kończą wnioski w których Autor, nawiązując do postawionych wcześniej pytań, udziela na nie odpowiedzi, potwierdzając w sposób skondensowany ustalenia zawarte w poszczególnych rozdziałach. Doktorant stwierdza, że instytucja odrzucenia skargi do sądu administracyjnego w świetle ogólnych założeń teoretycznoprawnych nie narusza konstytucyjnego prawa do sądu, jest wpisana w jego realizację . Zastosowany sposób i kolejność rozważań zasługuje na pozytywną ocenę. poczynając od pojęcia przesłanek wyznaczających podstawy odrzucenia skargi i ich klasyfikacji, poprzez analizę prawa do sądu i pogłębione badania wskazanych wcześniej przesłanek.

Pan mgr Grzegorz Karol Zalizowski w pełni zrealizował postawiony cel rozprawy i uzyskał oraz sformułował odpowiedzi na postawione pytania. Wykazał pogłębioną wiedzę z zakresu prawa i umiejętność wykorzystania poglądów doktryny ( ponad 400 pozycji literatury) oraz metod wykładni prawa. W sposób prawidłowy łączył ustalenia piśmiennictwa , znajomość regulacji prawnych z badaniem orzecznictwa. Język rozprawy co do zasady poprawny, jasny, zdarzają się drobne uchybienia w tym zakresie.



Przedłożoną do recenzji rozprawę doktorską Grzegorza K. Zalizowskiego „Odrzucenie skargi do sądu administracyjnego w świetle konstytucyjnego prawa do sądu” cechuje wysoki poziom merytoryczny . Doktorant wykazał się pogłębioną wiedzą prawniczą, znajomością poglądów doktryny i orzecznictwa , zrealizował założone cele naukowe i spełnił wymagania określone w art. 13 ustawy z dnia 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki , Uważam zatem że praca w pełni nadaje się do przyjęcia a Doktorant zasługuje na podjęcie dalszych kroków w postępowaniu o nadanie stopnia doktora nauk społecznych w dyscyplinie nauki prawne.

