

Recenzja rozprawy doktorskiej mgr. Dawida Ziółkowskiego  
„Instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego w świetle standardu  
konstytucyjnego i europejskiego”, Warszawa 2021.

1. Zgodnie z uchwałą Rady Naukowej Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Warszawskiego z dnia 8 listopada 2021 r. przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej mgr. Dawida Ziółkowskiego pod tytułem „Instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego w świetle standardu konstytucyjnego i europejskiego”, Warszawa 2021.
2. Rozprawa doktorska mgr. Dawida Ziółkowskiego ma odpowiedni tytuł z perspektywy jej zawartości - „Instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego w świetle standardu konstytucyjnego i europejskiego”. Z punktu widzenia układu wewnętrznego obejmuje ona pięć rozdziałów, wstęp, zakończenie, bibliografię (literatura polska, literatura zagraniczna, źródła internetowe, inne), wykaz aktów prawnych (prawodawstwo polskie, prawodawstwo międzynarodowe, Rady Europy i Unii Europejskiej, prawodawstwo austriackie, prawodawstwo niemieckie, prawodawstwo francuskie), wykaz orzecznictwa (orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego, orzecznictwo Sądu Najwyższego, orzecznictwo sądów administracyjnych, orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej), streszczenie i summary. W zaproponowanym układzie dziwi jednak brak wykazu skrótów i wykazu literatury, który identyfikuje się nieprecyzyjnie z bibliografią. Od razu można też dostrzec, że wszystkie rozdziały mają charakter merytoryczny i są bezpośrednio powiązane z tytułem pracy. Ponadto zostały one prawidłowo wyodrębnione i zachowują spójność logiczną. Za każdym razem zostały też wewnętrznie rozbudowane, co podkreśla dodatkowo ich treść merytoryczną. W związku z tym rozdziały obejmują zawsze podrozdziały (zastosowano niestety ustępy rzymskie zamiast arabskich), natomiast wewnątrz podrozdziałów występują przeważnie niższe jednostki redakcyjne (zastosowano niestety litery zamiast punktów). Przy tym warto jeszcze dodać, że każdy rozdział zawiera wprowadzenie i podsumowanie, co ułatwia znakomicie lekturę rozprawy doktorskiej. Zwłaszcza mając teraz na

uwadze, że liczy ona aż 488 stron, co jest oczywiście dowodem na osiągnięcie więcej niż oczekiwanego standardu objętości. W tym miejscu należy dalej stwierdzić, że prowadzone wówczas rozważania zmierzają do maksymalnego wyczerpania tematu, ale zachowują zarazem wewnętrzną dyscyplinę. Ponieważ prowadzone rozważania są zwykle rozbudowane i bardzo precyzyjne, dzięki czemu należy ich wnioski uznać za racjonalne i przekonujące. Wobec powyższego można ogólnie powiedzieć, że zostały spełnione kryteria formalne, jakie powinny cechować rozprawę doktorską.

3. Temat rozprawy doktorskiej mgr. Dawida Ziółkowskiego jest bardzo interesujący, gdyż stanowi on nie tylko kluczowy problem teoretyczny, ale ma jednocześnie znaczenie czysto praktyczne, gdy chodzi o racjonalizację modelu postępowania sądownoadministracyjnego. Z całą pewnością należy go jeszcze uznać za niezwykle ambitny, ponieważ dotyka równocześnie zagadnienia stanowienia i stosowania prawa, przy uwzględnieniu ogólnej z natury rzeczy perspektywy konstytucyjnej i europejskiej. Tak naprawdę chodzi tutaj o badania podstawowe, które zyskują dodatkowo charakter uniwersalny. Gdyż są istotne nie tylko dla postępowania sądownoadministracyjnego, ale okazują się również ważne dla innych postępowań sądowych w systemie prawa. W każdym razie podjęty w rozprawie doktorskiej temat nie został dotychczas opracowany kompleksowo w literaturze przedmiotu, dlatego można tym badaniom przypisać kryterium nowości.

4. We wstępie mgr Dawid Ziółkowski określił cel rozprawy doktorskiej: „Podstawowym celem rozprawy jest określenie istoty instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego oraz zrekonstruowanie (odkodowanie) jej normatywnego modelu, wynikającego z norm prawnych wyższego rzędu, tj. przede wszystkim z Konstytucji RP oraz z zawartych w kręgu państw europejskich umów międzynarodowych (prawa Rady Europy i Unii Europejskiej), a następnie odpowiedź na pytanie czy obowiązująca regulacja proceduralna zapewnia jego właściwą realizację” (s. 10-11). Dla sprostania temu niewątpliwie złożonemu zadaniu przyjął następnie dwa istotne założenia badawcze: skoncentrował się przede wszystkim na instancyjności jako kategorii teoretycznej, będącej zjawiskiem i zarazem zasadą postępowania sądownoadministracyjnego; wykorzystał w badaniach pojęcie „standardu”, odpowiednio konstytucyjnego i europejskiego. W tym kontekście mgr Dawid Ziółkowski jeszcze stwierdził, że „przez „standard” rozumieć będziemy zespół norm, zasad, wymagań, ideałów i celów do wypełnienia, których źródłem będą przepisy Konstytucji RP wraz z dotyczącymi ich poglądami doktryny i orzecznictwa, zwłaszcza Trybunału Konstytucyjnego (standard konstytucyjny) albo akty prawa międzynarodowego Rady Europy oraz Unii Europejskiej (w tym dokumenty soft

law), dorobek orzecniczy Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz tradycyjne systemy sądowej kontroli administracji wybranych państw Europy Zachodniej (standard europejski)” (s. 13). W ten sposób ustalony przez mgr. Dawida Ziółkowskiego cel rozprawy doktorskiej został następnie skorelowany z jej „zasadniczą tezą, w myśl której instancyjność postępowania sądownoadministracyjnego wzmacnia prawa obywatelskie, a więc wpływa korzystnie na sytuację jednostki (obywatela) w demokratycznym państwie prawnym, z drugiej jednak strony prowadzi do osłabienia sprawności procedury sądownoadministracyjnej” (s.13). Niewątpliwie założony cel rozprawy doktorskiej został tutaj osiągnięty, co doprowadziło w ramach procesu badawczego do udowodnienia tezy rozprawy doktorskiej. Z całą pewnością potwierdzają to wnioski w zakończeniu rozprawy doktorskiej (s. 419-425).

5. W rozprawie doktorskiej mgr. Dawida Ziółkowskiego zostały dobrze zastosowane metody badawcze, takie jak: metoda formalnodogmatyczna, metoda prawnoporównawcza, metoda historyczna oraz pomocniczo metoda analizy krytycznej i metody aksjologiczna, która nie została dotąd powszechnie zaakceptowana (s. 14). Podstawowe znaczenie miała wówczas metoda formalnodogmatyczna, która służyła zrekonstruowaniu normatywnego kontekstu (osadzenia) instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego w przepisach prawnych. W tym zakresie słusznie zostały objęte badaniami postanowienia głównie Konstytucji RP i ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Ponadto spotykamy jeszcze pogłębione rozważania w ramach metody prawnoporównawczej, obejmujące prawodawstwo regulujące systemy sądowej kontroli administracji w Austrii, Republice Federalnej Niemiec oraz we Francji, a także istotne dla omawianej materii regulacje prawne Rady Europy i Unii Europejskiej wraz z dorobkiem orzecznictwem ETPC i TSUE. W dalszej kolejności znalazła zastosowanie metoda historyczna, za pomocą której przedstawiono genezę oraz ewolucję instancyjności polskiego postępowania sądownoadministracyjnego.

Ze szczególnym uznaniem wypada odnieść się do wykorzystania przez mgr. Dawida Ziółkowskiego szeroko rozumianej bibliografii. Jeżeli chodzi o wykaz literatury, to obejmuje on: 608 pozycji w języku polskim, 36 pozycji w językach obcych, 15 pozycji internetowych i 9 innych źródeł. Natomiast wykaz aktów prawnych uwzględnia: 62 pozycje prawodawstwa polskiego; 21 pozycje prawodawstwa międzynarodowego, Rady Europy i Unii Europejskiej; 8 pozycje prawodawstwa austriackiego; 11 pozycje prawodawstwa niemieckiego i 5 pozycje prawodawstwa francuskiego. Z kolei wykaz orzecznictwa przywołuje: 35 orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego, 6 orzeczeń Sądu Najwyższego, 134 orzeczenia sądów administracyjnych, 27

orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i 14 orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej. O dobrym warsztacie naukowym świadczy najlepiej sporządzenie 1844 przypisów, które odzwierciedlają w pełni zebraną bibliografię.

6. Układ rozprawy doktorskiej mgr. Dawida Ziółkowskiego został poprawnie ustalony, w tym aspekcie tworzy on spójną i logiczną całość, którą łączy konsekwentnie wyznaczony we wstępie cel i sformułowana we wstępie teza. Przy tym należy jeszcze zauważyć, że pojawia się w zakończeniu dowód na osiągnięcie tego celu i potwierdzenie założonej tezy. Od razu można również dostrzec, że struktura podziału treści została starannie przemyślana. Równocześnie potwierdza się jej kompletność, przy maksymalnym rozbudowaniu prowadzonych rozważań. Z całą pewnością od rozważań natury ogólnej płynnie przechodzi się tutaj do rozważań natury szczegółowej.

Zgodnie z typową formułą „Wstęp” zawiera najważniejsze informacje ogólne, które charakteryzują rozprawę doktorską mgr. Dawida Ziółkowskiego. W szczególności mamy tutaj do czynienia z: przekonującym uzasadnieniem wyboru tematu, oczekiwanym przyjęciem dla potrzeb badań naukowych celu i tezy, wprowadzeniem nieodzownych założeń wstępnych, niezbędnym ustaleniem podstaw metodologicznych oraz krótkim omówieniem zawartości poszczególnych rozdziałów. Bez wątplenia trzeba prezentację tych informacji ogólnych o rozprawie doktorskiej uznać za bardzo udaną.

Słusznie mgr Dawid Ziółkowski Rozdział I. „Pojęcie i istota instancyjności” poświęcił rozważaniom teoretycznym, zwłaszcza próbie precyzyjnego zdefiniowania podstawowych dla rozprawy doktorskiej pojęć: „instancji”, „szczebli” („szczeblowości” sądownictwa), a przede wszystkim „instancyjności”. Słusznie dotyczy to rozróżnienia pomiędzy szczeblowością sądownictwa administracyjnego a instancyjnością postępowania sądownoadministracyjnego oraz pomiędzy instancyjnością w znaczeniu formalnym i materialnym. W dalszej kolejności poddał analizie kategorię „kontroli instancyjnej” i różnych jej modeli teoretycznych (system apelacji, rewizji, kasacji) oraz przedstawił zarys obecnie obowiązującego modelu kontroli instancyjnej w postępowaniu sądownoadministracyjnym, by przejść do wyjaśnienia pozostałych pojęć istotnych dla przeprowadzanego wywodu („tok instancji”, „właściwość instancyjna”, „dewolutywność”). Ponadto odniósł się do problematyki tak zwanej instancji poziomej, która ma coraz więcej zwolenników. W końcu skupił się na funkcji instancyjności, jej ocenie (zaletach i wadach) oraz kwestii uznania dwuinstancyjności za zasadę ogólną postępowania sądownoadministracyjnego. Ogólnie można jeszcze uznać, że prowadzone tutaj rozważania są poprawne.

Mgr Dawid Ziółkowski przedstawił w Rozdziale II. „Ewolucja instancyjności polskiego postępowania sądownoadministracyjnego” ewolucję instancyjności polskiego postępowania sądownoadministracyjnego. Jakkolwiek podjęte tutaj rozważania dotyczą w pierwszej kolejności samej instancyjności, ale z oczywistych względów są one prowadzone na tle prezentacji „ogólnej” historii sądownictwa administracyjnego na ziemiach polskich. Oczywiście trzeba wówczas zgodzić się z wnioskiem końcowym, że w ciągu ostatnich dwustu lat nie wykształcił się specyficznym polski model (wzorzec) instancyjności procedury w obrębie sądownictwa administracyjnego.

W Rozdziale III. „Aksjologiczne uwarunkowania instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego” mgr Dawid Ziółkowski dokonał szerokiej refleksji aksjologicznej w odniesieniu do instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego. W oparciu o poglądy doktryny oraz nadrzędną zasadę demokratycznego państwa prawnego racjonalnie wyodrębnił katalog wartości leżących u podstaw postępowania sądownoadministracyjnego, do których są zaliczone: prawa obywatelskie, sprawiedliwość, praworządność, obiektywizm, jawność, sprawność oraz jednolitość. Szczególnie mając na uwadze to, w jaki sposób wskazane wartości determinują kształt instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego, to znaczy jak przyjęcie lub odrzucenie instancyjności wpływa na realizację (zabezpieczenie) każdej z tych wartości. Przeprowadzona analiza doprowadziła do prawidłowej konstatacji, że sześć wartości aksjologicznych, to jest prawa obywatelskie, sprawiedliwość, praworządność, obiektywizm, jawność oraz jednolitość będzie lepiej chronionych w przypadku przyjęcia instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego. Trafnie również podniesiono, że sytuacja przedstawia się inaczej w odniesieniu do sprawności, gdyż ta wartość będzie optymalnie zabezpieczona w systemie procedury jednoinstancyjnej. Ponadto trzeba się jeszcze zgodzić z końcowym wnioskiem, że dla ochrony wskazanej wyżej grupy sześciu wartości najlepszym rozwiązaniem byłoby przyjęcie modelu apelacji, natomiast sprawność najskuteczniej zabezpieczy kontrola instancyjna oparta na modelu rewizji.

Najobszerniejszy Rozdział IV. „Konstytucyjny standard instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego i jego rodzaje” zawiera analizę mgr. Dawida Ziółkowskiego w zakresie konstytucyjnego standardu instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego i stopnia (poziomu) jego realizacji. Pierwszoplanowe znaczenie mają tutaj klarowne rozważania odnośnie do źródeł instancyjności w Konstytucji RP, w toku których odniósł się szczegółowo do sporów doktryny wokół istoty i konsekwencji regulacji zawartej w jej art. 176 ust. 1. Nadto został poddany solidnej analizie charakter środków odwoławczych przewidzianych przez ustawę – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Analiza charakterystyki

środków odwoławczych dostępnych w procedurze sądownoadministracyjnej (skargi kasacyjnej i zażalenia) oraz skutków ich wniesienia, doprowadziła następnie do prawidłowego wniosku, zgodnie z którym aktualny model zaskarżania orzeczeń sądów administracyjnych I instancji odpowiada konstytucyjnemu standardowi instancyjności. Przy tym przekonywująco uzasadnił, że są pozbawione oparcia konstytucyjnego postulaty: wykluczenia niektórych kategorii spraw rozstrzyganych co do istoty (in meriti) spod prawa do zaskarżenia (wniesienia skargi kasacyjnej), konstrukcja odmowy przyjęcia przez Naczelny Sąd Administracyjny skargi kasacyjnej do rozpoznania (przedsąd) oraz wprowadzenie tak zwanej instancji poziomej w zakresie zaskarżania orzeczeń rozstrzygających co do istoty sprawy (in meriti). Aczkolwiek można odnośnie do tych postulatów znaleźć również aprobujące uzasadnienie, które będzie równie przekonywujące.

Wreszcie mgr Dawid Ziółkowski Rozdział V. „Europejski standard instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego i jego realizacja” poświęcił rozważaniom nad europejskim standardem instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego i stopniem (poziomem) jego realizacji. Model instancyjności procedury sądowej kontroli administracji został tutaj określony z perspektywy trzech wybranych państw zachodnioeuropejskich (Austrii, Republiki Federalnej Niemiec oraz Francji), a także istotnych dla omawianej materii regulacji prawnych Rady Europy i Unii Europejskiej w połączeniu z dorobkiem orzecznictwa ETPC i TSUE, co wydaje się zabiegiem całkowicie uprawnionym. Nie budzą również wątpliwości trzy przyjęte wnioski: polskim regulacjom najbliższym jest do modelu instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego funkcjonującego w Austrii, choć w naszym kraju szerszy jest dostęp do sądu administracyjnego II instancji; w odniesieniu do wiążących aktów prawa międzynarodowego statuujących lub zawartych pod auspicjami Rady Europy i Unii Europejskiej wskazać należy, że nie wynika z nich zobowiązanie Rzeczypospolitej Polskiej do wprowadzenia instancyjności postępowania sądownoadministracyjnego, ani tym bardziej do przyjęcia konkretnego modelu kontroli instancyjnej (prawo do odwołania do sądu wyższej instancji „przynajmniej w ważnych sprawach” zostało przewidziane w zaleceniu Rec(2004)20 Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie sądowej kontroli aktów administracyjnych); przeprowadzona analiza skutkuje zasadnością wyrażenia poglądu, że współcześnie europejski standard zakłada dwuinstancyjność postępowania sądownoadministracyjnego, zatem model procedury obowiązującej w ramach polskiego sądownictwa administracyjnego zasadniczo odpowiada tak zrekonstruowanemu standardowi europejskiemu.

Natomiast „Zakończenie” przedstawia szereg wniosków mgr. Dawida Ziółkowskiego wynikających z rozprawy doktorskiej, które zostały wcześniej omówione w poszczególnych rozdziałach, w nawiązaniu do przyjętego na początku procesu badawczego celu i skorelowanej z nim tezy. W konkluzji rozważań przedstawił jeszcze zarys własnej propozycji zreformowania instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego, a mianowicie: rozbudowanie struktury organizacyjnej sądownictwa administracyjnego, poprzez powołanie apelacyjnych sądów administracyjnych (sądy II instancji), które działałyby apelacyjnie lub rewizyjnie; Naczelny Sąd Administracyjny stałby się centralnym dla całego państwa sądem administracyjnym III stopnia, rozpatrującym skargi kasacyjne od orzeczeń sądów apelacyjnych oraz podejmującym uchwały rozstrzygające zagadnienia prawne. Wskazana konkluzja wydaje się możliwa do rozważenia, jednakże postulowane sądy administracyjne II instancji (inne niż Naczelny Sąd Administracyjny) powinny zasadniczo działać jako sądy kasacyjne.

7. Chociaż pozytywna ocena rozprawy doktorskiej mgr. Dawida Ziółkowskiego jest ze wszech miar uprawniona, to jednak wypada jeszcze odnieść się do pewnych jej niedostatków. Przede wszystkim wydaje się konieczna uwaga odnośnie do pierwszego założenia ze „Wstępu”, następnie uzasadnionego w Rozdziale I. „Pojęcie i istota instancyjności” i potwierdzonego w „Zakończeniu”, które rozumie instancyjność jako kategorię teoretyczną, będącą zjawiskiem procesowym i zarazem zasadą ogólną postępowania sądowoadministracyjnego (s.11. 90, 419). Ponieważ instancyjność jest oczywiście kategorią teoretyczną, ale również pozostaje kategorią dogmatyczną, co zresztą mimowolnie jest nawet dostrzeżone w tym założeniu, skoro jest tutaj mowa o zjawisku procesowym. Ponieważ instancyjność funkcjonuje nie tylko w rzeczywistości prawniczej (myślenie prawnicze) – jako zasada ogólna, którą wolno rozpatrywać w kontekście prawniczego pojęcia, instytucji czy jedynie konstrukcji, ale również w rzeczywistości prawnej (normatywnej) – jako zjawisko procesowe. Tymczasem mamy w tym założeniu do czynienia z pomieszaniem obu tych rzeczywistości, dlatego miesza się wówczas bezrefleksyjnie język prawniczy z językiem prawnym. Z punktu widzenia ostatecznych konkluzji w „Zakończeniu”, chociaż dotyczy to również poszczególnych rozdziałów, wydaje się nieodzowne odniesienie jeszcze do aktualnego modelu Sądu Najwyższego, który wpływa przecież pośrednio na model Naczelnego Sądu Administracyjnego, by wskazać chociażby na zbliżoną liczbę sędziów, czego w rozprawie doktorskiej zabrakło. Jeżeli pojawi się bowiem „mały” Sąd Najwyższy (bez skarg kasacyjnych), o czym głośno mówi się teraz, to pewnie wymusi to powstanie także „małego” Naczelnego Sądu Administracyjnego (bez skarg kasacyjnych), a więc bliżej będzie do zgłoszonej propozycji zreformowania instancyjności postępowania sądowoadministracyjnego.

Jeżeli chodzi o aspekt redakcyjny, to zwracam dodatkowo uwagę, że rozprawę doktorską pisze się zawsze w trzeciej osobie, tymczasem spotykamy tutaj konwencję pisania w pierwszej osobie liczby pojedynczej lub mnogiej (przykładowo s. 10, 13, 14, 421).

8. Analiza całości rozprawy doktorskiej mgr. Dawida Ziółkowskiego pozwala oczywiście na stwierdzenie, niezależnie od wskazanych wyżej niedostatków, iż stanowi ona interesujące studium z zakresu postępowania administracyjnego i postępowania sadowoadministracyjnego. Oceniam tę rozprawę bardzo wysoko zarówno w warstwie teoretycznej, jak też praktycznej. Dokonując oceny całości rozprawy doktorskiej pragnę jednoznacznie wyrazić opinię, że stanowi ona oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, wskazując na odpowiedni poziom wiedzy teoretycznej oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej przez mgr. Dawida Ziółkowskiego. Recenzowana rozprawa doktorska spełnia wymogi stawiane przez ustawę 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), co skłania mnie do postawienia wniosku o dopuszczenie jej do dalszych czynności przewodu doktorskiego.

*(Wyciąg)*