

Wrocław, 13 listopada 2024 r.

Dr hab. Wioletta Jedlecka, prof. UWr
Katedra Teorii i Filozofii Prawa
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
Uniwersytet Wrocławski

RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr. Jana Ptaszyńskiego
pt. „Usądowienie władzy. Przykład Polski”,
przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Tatiany Chauvin, prof. UW,
przedłożonej na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego (ss.346)

1. Wybór tematu, założenia i metody badawcze rozprawy

Tematyka rozprawy jest aktualna, a jej wybór można uznać za uzasadniony.

Autor wskazuje we wstępie, że celem pracy jest deskrypcja „głównego elementu procesu usądowienia władzy zachodzącego w Polsce w latach 1979 – 2015, tj. powstania i rozwoju sądów prawa publicznego” (s. 10). Sądy prawa publicznego Autor dysertacji rozumie za H. Izdebskim obejmując tą zbiorczą nazwą sądy administracyjne i konstytucyjne, których rolą jest rozstrzyganie sporów między jednostką a państwem (s. 9). Termin „usądowienie władzy” Autor stosuje dla określenia wzmocnienia władzy sądowniczej w Polsce w latach 1979 – 2015, które widoczne było w zakresie ewolucji kompetencji sądowych i statusu ustrojowego sądów administracyjnych oraz konstytucyjnych. Autor stawia 4 pytania badawcze:

„1. Czy zmiany prawa w Polsce w okresie od ogłoszenia pierwszej ustawy o NSA (14.02.1980 r.) do końca trwania Sejmu VII kadencji (11.11.2015 r.) dotyczące sądownictwa prawa publicznego świadczą o tym, że doszło w tym okresie do usądowienia władzy w zakresie tej części władzy sądowniczej?

W tym:



- 1a. Czy zmiany te pokazują usądowienie w aspekcie formalnym, tj. poszerzenie kompetencji sądów prawa publicznego względem pozostałych władz?
- 1b. Czy zmiany te pokazują usądowienie w aspekcie ustrojowym, tj. wzmocnienie pozycji ustrojowej sądów w sposób gwarantujący im możliwość korzystania z tych dodatkowych kompetencji w sposób niezależny (w tym sprzeczny z interesami pozostałych władz)?
2. Czy w analizowanym okresie orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego dotyczące aktów normatywnych, o których mowa w pytaniu 1, świadczą o współdziałaniu organów władzy sądowniczej w utrzymywaniu lub poszerzaniu kompetencji sądów, o których mowa w pytaniu 1?
3. Czy proces rozwoju tych dwóch nowych pionów władzy sądowniczej przebiegał w sposób jednokierunkowy (od sądów słabej pozycji w systemie władzy do sądów o silnej w tym systemie pozycji)?
4. Czy poszczególne układy instytucjonalne funkcjonujące w tym 35-leciu stymulowały proces usądowienia, czy też go moderowały?”.

In generali zastosowano w pracy metodę opisową, uzupełnioną metodami: historyczną, dogmatyczną oraz analityczną. Prowadzona analiza ograniczona została czasowo do okresu od powołania NSA do rozpoczęcia procesu odwracania usądowienia w odniesieniu do Trybunału Konstytucyjnego (s. 21).

5. Struktura rozprawy i treść rozdziałów

Recenzowana praca liczy 346 stron. Składa się z wykazu skrótów, wstępu, pięciu rozdziałów, zakończenia, załącznika nr 1 zawierającego określenie zakresu rozprawy oraz obszarów z niej wyłączonych, wykazu źródeł i literatury (bibliografia, akty normatywne i prawne, parlamentaria, orzecznictwo, strony internetowe) oraz *Summary*. Strukturę rozprawy można uznać za logiczną i przemyślaną. W pierwszym rozdziale zaprezentowano teoretyczne podstawy badania. Rozdziały 2 i 3 dotyczą ustroju sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, a rozdziały 4 i 5 poświęcone są prezentacji kompetencji sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego.

Rozdział 1 zawiera rozważania na temat usądowienia jako zjawiska i określenia miejsca sądów prawa publicznego w systemie podziału władzy. J. Ptaszyński dla zdefiniowania zjawiska usądowienia wykorzystuje dychotomię T. Vallindera. Vallinder wyróżnił bowiem dwa podejścia do kwestii usądowienia: 1) jako rozszerzenie kompetencji sądów lub sędziów w zakresie decyzji polityków i podmiotów administrujących (transfer uprawnień decyzyjnych z władzy ustawodawczej, rządu lub służby cywilnej do sądów) oraz 2) jako rozpowszechnienie się sądowych metod podejmowania decyzji poza sferę kompetencji sądów. Autor dysertacji podkreśla przy tym, że w rozprawie wykorzystuje pierwsze z wymienionych podejść zaproponowanych przez Vallindera. Traktuje ostatecznie proces usądowienia jako „transfer kompetencji władzy wykonawczej lub ustawodawczej do władzy sądowniczej oraz kreowanie nowych kompetencji dla władzy sądowniczej” (s. 23). Przyjmuje, że „władza sądownicza dokonuje w zasadzie dwóch typów aktów prawnych: aktów stosowania prawa i aktów kontroli prawa” (s. 38). Zatrzymując się przy kwestii dotyczącej zasady podziału władzy: jest to ważna, ale i niezwykle sporna zasada współczesnego konstytucjonalizmu. Podkreśla się w literaturze przedmiotu (np. G. Kuca), że podział władzy to pojęcie uniwersalne, używane wszędzie i do wszystkiego. Czy w kontekście przeprowadzonych przez Doktoranta rozważań, ukazania wzrostu roli władzy sądowniczej, szczególnie sądownictwa konstytucyjnego i zjawiska aktywizmu sędziowskiego oraz proliferacji sądów konstytucyjnych, które to sądy są częścią władzy sądowniczej, ale jednocześnie wpływają w istotny sposób na realizację zasady podziału władzy, pojawia się konieczność reinterpretacji przynajmniej niektórych elementów doktryny podziału władzy?

Autor osobny podrozdział poświęca interpretacji prawa jako odrębnej kompetencji sądów. Zabrakło w tej części – moim zdaniem – odniesień do szeroko diskutowanych we współczesnej polskiej teorii prawa zagadnień teorii i praktyki interpretacyjnej, m.in. do ustaleń poczynionych przez wrocławskiego teoretyka prawa A. Kozaka, (który postawił pytanie o wykładnię: kreowanie czy odkrywanie prawa?) czy też do profilu badawczego na temat wykładni prawa charakterystycznego dla teoretyków i filozofów prawa Uniwersytetu Śląskiego z Z. Toborem na czele.

W rozdziale 1 Doktorant przedstawia też stosunkowo szeroko holistyczną teorię zachowania sądowniczego A. Dyevre'a opartą na bazie dwu teorii: nastawieniowych (*attitudinal*) oraz instytucjonalnych (*institutional internalist* i *institutional externalist*). Według teorii nastawieniowych sędziowie rozstrzygają sprawy opierając się jedynie na swoich

preferencjach, w tym politycznych. Teorie wewnątrzinstytucjonalne sprowadzają się do tego, że sędziowie skłonni są odstąpić od rozwiązań zgodnych z ich preferencjami politycznymi na rzecz realnego wpływu na orzeczenie w konkretnej sprawie lub co najmniej na politykę sądu w dłuższej perspektywie. Teorie zewnątrzinstytucjonalne przyjmują z kolei, że decyzja sądowa jest efektem interakcji sądu z jego otoczeniem politycznym i instytucjonalnym. W ostatnim akapicie rozdziału 1 (s. 66) Autor wskazuje jednak, że wykorzysta wprost jedynie elementy teorii zewnątrzinstytucjonalnych i to tylko w rozdziale 5 przy okazji analizy (czy raczej opisu) pozycji Trybunału Konstytucyjnego. Czy do analizy pozycji NSA te narzędzia teorii zachowania sądowiczego nie pasują? Czy te rozważania czynione były zatem tylko po to, aby wykazać ich nieprzydatność? Generalnie w kolejnych rozdziałach, Autor nie odwołuje się już do teorii Dyevre'a. Wobec tego zasadne jest pytanie, czy warto było poświęcać im tyle uwagi, jeśli wykorzystano je wybiórczo w rozdziale 5?

W **rozdziale 2** (s. 67 – 144) przedstawiono historię ustroju sądownictwa administracyjnego w Polsce, podkreślając, że początkowo NSA miał słabą pozycję polityczną, ale samo zaistnienie w 1980 roku sądownictwa administracyjnego było bez wątpienia zdarzeniem doniosłym. Jak zauważono, zmianę paradygmatu funkcjonowania sądownictwa polskiego przyniósł rok 1989, w którym to władza wykonawcza utraciła swobodę w obsadzaniu stanowisk sędziowskich na rzecz Krajowej Rady Sądownictwa. Kolejnym przełomem okazał się być rok 1997 i wejście w życie Konstytucji RP, w której sądy administracyjne zostały wymienione wprost jako oddzielny typ sądów oraz wprowadziła zasadę dwuinstancyjności (co najmniej) postępowania sądowego, co doprowadziło w efekcie do powstania szesnastu wojewódzkich sądów administracyjnych. Sądy administracyjne oraz KRS zostały zatem wpisane w konstytucyjny ustrój Polski, co spowodowało umocnienie pozycji sądownictwa administracyjnego. Doktorant wskazuje, że rozwój sądownictwa administracyjnego odbywał się stabilnie i ewolucyjnie. Podkreślono ponadto, że w roku 2001 wzmocniono separację między władzą wykonawczą a sądowniczą poprzez wprowadzenie zakazu sędziom tymczasowo pracującym w podległości służbowej wobec Ministra Sprawiedliwości orzekania w tym czasie.

Rozdział 3 dotyczy ustroju Trybunału Konstytucyjnego. Autor wskazuje na widoczne wzmocnienie pozycji sędziów Trybunału w badanym okresie, zwłaszcza w roku 1997. Zauważono, że zmiany ustroju TK nie były szczególnie dynamiczne (s. 170).

W **rozdziale 4** dokonano charakterystyki kompetencji sądów administracyjnych. Wskazano, że w pierwszym okresie funkcjonowania NSA miał dwie kompetencje do dokonywania kontroli prawa. Pierwsza dotyczyła kontroli legalności *numerus clausus* decyzji administracyjnych, a druga odnosiła się do skarg na niewydanie decyzji administracyjnej w terminie (s. 172). Ważne znaczenie przypisuje się noweli Kodeksu postępowania administracyjnego z roku 1990, od kiedy skarga do sądu administracyjnego zaczęła przysługiwać nie na wyliczone enumeratywnie decyzje administracyjne, a na wszelkie decyzje administracyjne wydawane w sprawach indywidualnych niezależnie od tego, czy wydał je organ administracji państwowej lub organ samorządu terytorialnego czy organ państwowej lub komunalnej jednostki organizacyjnej, czy też organizacji zawodowej, samorządowej, spółdzielczej lub innej organizacji społecznej (s. 186). Jak dodano, bardzo ważne było też poddanie w tamtym czasie samorządu nadzorowi administracji rządowej, a dalej poddanie sprawowania tegoż nadzoru kontroli sądownoadministracyjnej (s. 190). Opisywane sądownictwo miało zapewniać balans sił pomiędzy rządem a samorządem. Rząd miał liczne uprawnienia nadzorcze nad działalnością samorządu terytorialnego, które uczyniono jednak zaskarżalnymi do sądu administracyjnego, co związało niezależność samorządu terytorialnego z sądownictwem administracyjnym właśnie. Zdaniem Autora dysertacji przyjęcie takiego rozwiązania czyniło z NSA strażnika decentralizacji zachęcając do opowiadania się w sporach między administracją samorządową a rządową po stronie tej pierwszej. Ustawa o NSA z 1995 roku poszła jeszcze dalej, bowiem – jak przypomina Doktorant – zerwała z uzależnieniem zaskarżalności aktu administracyjnego od jego prawnej formy działania administracji. Ujmuje się ten fakt w literaturze jako „przejście od sądowej kontroli legalności decyzji administracyjnych do sprawowania wymiaru sprawiedliwości przez kontrolę wykonywania administracji publicznej pod względem zgodności z prawem” (s. 201). W roku 2015 sądy administracyjne uzyskały ogólne uprawnienie do administrowania. Sądownictwo administracyjne zaczęło merytorycznie rozstrzygać sprawy administracyjne, a nie jedynie sprawować kasatoryjną kontrolę legalności działań administracji publicznej. Kończąc rozważania w rozdziale 4, Autor pracy podkreśla, z czym trudno się zgodzić, jak mocno ewoluowały kompetencje sądownictwa administracyjnego, zaczynającego od pojedynczego sądu, a ewoluującego do rozbudowanego, niezależnego pionu władzy sądowniczej, co spowodowało usądowienie przynajmniej części władzy wykonawczej (s. 230). Wskazuje się we współczesnej literaturze przedmiotu, że, jeśli kontrola sprawowana przez sądy



administracyjne ma być efektywna, to poza kompetencjami weryfikacyjnymi i nakazowymi, należy przyznać im też dodatkowe możliwości orzecznicze (merytoryczne). Rozważania Doktoranta wpisują się w stawiane współcześnie pytania o to, dokąd zmierza system sądownictwa administracyjnego w Europie? Jaki model orzecznictwa administracyjnego: kasatoryjny czy reformacyjny przeważa, a może oba te modele mieszają się i doprowadzą do powstawania jakichś nowych, nieznanych jeszcze konstrukcji? Oprócz bowiem tych dwu modeli, najważniejszych, spotykane są ponadto pewne zmodyfikowane ich wersje, np. orzekanie z elementem merytorycznym nazywane „pętlą administracyjną”. Sąd wydaje wówczas orzeczenie tymczasowe, a następnie zawiesza postępowanie administracyjne. W orzeczeniu tym sąd zamieszcza wytyczne co do rozstrzygnięcia, które są wiążące dla organu administracyjnego zobowiązanego do przedstawienia sądowi w wyznaczonym terminie projektu aktu uwzględniającego te wskazania. Przesłanką konieczną zastosowania tej konstrukcji jest stwierdzenie wady przedmiotu skargi oraz uchylene aktu przez sąd. Sąd określa przy tym działania, które organ ma przedsięwziąć, a później dokonuje analizy zaproponowanego projektu rozstrzygnięcia. Organ ma więc świadomość faktu kontroli jego działania przez sąd administracyjny, a wskazówki sądowe zawierają nakaz działania w dany sposób. Podobną konstrukcją jest nakaz sądowy wprowadzony do polskiego systemu prawa w roku 2015. Nakaz ten, określany jako *injunction*, polega na wiążącym wskazaniu przez sąd organowi sposobu załatwienia sprawy.

Rozdział 5 zawiera ewolucję kompetencji Trybunału Konstytucyjnego. Pierwotnie poddano kognicji Trybunału Konstytucyjnego trzy typy spraw: zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją PRL lub innego aktu normatywnego z Konstytucją PRL lub aktem ustawodawczym (podejmowane na wniosek lub przez TK z urzędu), pytań prawnych dotyczących zgodności aktu ustawodawczego z Konstytucją PRL lub innego aktu normatywnego z Konstytucją PRL lub aktem ustawodawczym zadawanym w związku z postępowaniem prawnym, jeżeli od odpowiedzi na takie pytanie zależało rozstrzygnięcie sprawy. Przełomem w zakresie wzmocnienia kompetencji Trybunału Konstytucyjnego był rok 1989, w którym to nadano TK kompetencje do ustalania powszechnie wiążącej wykładni ustaw (wykładnia legalna ogólna). Pełna konstytucjonalizacja kompetencji TK miała miejsce w roku 1997. Na poziom konstytucji przeniesiono wówczas wiele uregulowań określających pozycję i funkcjonowanie Trybunału Konstytucyjnego. Jako najważniejszą ze zmian wprowadzonych w modelu normatywnym TK poczytuje się zmianę dotyczącą orzeczeń Trybunału, którym nadano

moc powszechnie obowiązującą i są one ostateczne. Doktorant zadaje też pytanie o to, czy pozycja TK uległa osłabieniu, skoro stracił inicjatywność i kompetencję do ustalania powszechnie obowiązującej wykładni ustaw? Odpowiada na nie negatywnie, podkreślając znaczenie skargi konstytucyjnej oraz nowych zasad dotyczących pytań prawnych. Rozważania w tym rozdziale prowadzą mgra Ptaszyńskiego do postawienia wniosku o rosnącej roli ustrojowej Trybunału Konstytucyjnego w badanym okresie.

W zakończeniu Autor pracy udziela odpowiedzi na pytania badawcze zadane na wstępie. Jego zdaniem widoczne jest usądowienie w aspekcie formalnym, czyli poszerzenie kompetencji sądów administracyjnych i TK w porównaniu z pozostałymi władzami. Pozytywnie odpowiada też na pytanie o usądowienie w aspekcie ustrojowym. W uwagach końcowych wskazano też na potrzebę przyjrzenia się roli Rzecznika Praw Obywatelskich w procesie usądowienia władzy. Postawił też Doktorant na koniec pytanie o przyczyny odwrócenia procesu usądowienia po roku 2015.

6. Wykorzystanie źródeł i literatury

Autor wykorzystał 190 pozycji literatury, w tym kilka obcojęzycznych. Jest to literatura przede wszystkim z zakresu prawa konstytucyjnego, postępowania administracyjnego i sądownictwa administracyjnego, ale także z zakresu teorii i filozofii prawa. Ponadto Doktorant odwołał się do 6 aktów normatywnych rangi konstytucyjnej, 197 aktów normatywnych rangi ustawowej, 19 aktów normatywnych rangi podustawowej, 8 innych aktów prawnych, 3 parlamentariów z okresu PRL i 46 parlamentariów z okresu III RP. Dokonał także analizy 49 orzeczeń sądowych. Sięgnął też do 12 źródeł online. Jest to warsztat rozbudowany, pozwalający na wyczerpujące potraktowanie tematu pracy. Badania przeprowadzone w pracy są rzetelne. Przypisy sporządzone zostały poprawnie w ich różnych funkcjach, czyli w znaczeniu dokumentującym materiał badawczy, komentującym i wskazującym także na dalszą literaturę.

7. Ocena formalnej strony pracy

Strona formalna pracy nie budzi większych zastrzeżeń. Wskazać można pewne uchybienia stylistyczne oraz interpunkcyjne, ale nie mają one wpływu na generalnie wysoką

ocenę formalnej strony rozprawy. Autor dołożył staranności w ostateczną korektę językową rozprawy. Dodać można, że język rozprawy jest jasny, komunikatywny, spełnia wymogi tekstu opracowania naukowego. Pewne wątpliwości wzbudza nadmiernie rozbudowany spis treści, jest on tak szczegółowy, że staje się przez to mało czytelny. W pracy Autor wielokrotnie cytuje orzeczenia sądowe przytaczając ich obszerne fragmenty, co jest nużące dla czytelnika. To samo dotyczy przywoływania przepisów prawnych z wielostronicowymi wyliczeniami. Zajmuje to wiele miejsca w rozprawie, co nie czyni jej ani ciekawszą, ani klarowniejszą.

Generalnie jednak, przedstawiona do recenzji rozprawa, ze względu na wymogi formalne spełnia warunki oceny pozytywnej.

8. Ogólna ocena pracy

Rozważania przeprowadzone przez mgr. Jana Ptaszyńskiego świadczą o jego umiejętności samodzielnego rozwiązywania problemów naukowych. Ogólny poziom wyводу jest równy. Autor ma szeroką i pogłębioną wiedzę w zakresie prawa konstytucyjnego, szeroko rozumianego prawa administracyjnego oraz teorii i filozofii prawa. Korzysta z dorobku doktryny i orzecznictwa, dokonuje poprawnej argumentacji. Autor nie stroni od prezentowania własnych poglądów, przemyśleń i wniosków na podstawie przeprowadzonych badań.

9. Konkluzja

Przedstawiona do oceny rozprawa doktorska mgr. Jana Ptaszyńskiego pt. „**Usądowienie władzy. Przykład Polski**” (Warszawa 2024) zasługuje na pozytywną ocenę i może stanowić podstawę do dalszego procedowania w ramach postępowania doktorskiego. Praca odpowiada wymogom określonym w art. 187 Ustawy z dnia 20 lipca 2018r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (t.j. Dz.U. z 2024r. poz. 1571). Kandydat do uzyskania stopnia naukowego doktora wykazał się umiejętnością prowadzenia pracy naukowej oraz znajomością literatury przedmiotu.

