

B. RECENZJE

Konstytucja w orzecznictwie sądów administracyjnych Autor: J. Wegner-Kowalska, Toruń 2013, ss. 366.

Na rynku wydawniczym w 2013 roku ukazała się niezwykle interesująca pozycja Joanny Wegner-Kowalskiej zatytułowana *Konstytucja w orzecznictwie sądów administracyjnych*. Dotyczy ona niezwykle doniosłego ustrojowo i praktycznie zagadnienia stosowania Konstytucji RP z 1997 r. przez sądy administracyjne. Wpisać ją można do kanonu lektur podsumowujących 25-lecie samorządu terytorialnego w Polsce. Po okresie upaństwowienia wspólnot lokalnych, w wyniku transformacji ustrojowej przywrócono samorząd terytorialny oraz uchwalono stosowną ustawę¹. Na mocy art. 184 Konstytucji RP z 1997 r. Naczelny Sąd Administracyjny oraz inne sądy administracyjne sprawują kontrolę działalności administracji publicznej, która obejmuje również orzekanie o zgodności z ustawami uchwał organów samorządu terytorialnego. Stąd też niewątpliwy związek z jubileuszem. Kontekst ten uzasadnia także adresowanie monografii do szerokiego grona odbiorców w postaci praktyków i teoretyków prawa konstytucyjnego oraz administracyjnego. Wzrost opracowania jest więc niezaprzeczalny.

Recenzję pragnę rozpocząć od oceny tytułu pracy. Jest on zwięzły i jasny, oddaje treść rozważań. Pod tym względem jest poprawny. Wydaje się natomiast, że już w tytule powinno zostać uściślone, którego aktu rangi najwyższej dotyczą rozważania. W obecnym brzmieniu może on sugerować analizę teoretycznej kwestii znaczenia pełnych ustaw zasadniczych dla działalności sądów administracyjnych w ogóle. Zawężenie tematu nastąpiło we *Wstępie*, choć nie w pierwszej kolejności. Uściślenie pojawia się bowiem na s. 4 *Wstępu* i precyzuje ustawę zasadniczą przez rok jej uchwalenia. Wydaje się natomiast, że powinno nastąpić także wskazanie daty dziennej aktu. Nie jest to poważne uchybienie, świadczy ono w istocie o na tyle dobrym rozpoznaniu tematu, że informacje te

¹ Zob. Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95).

wydają się oczywiste. Niemniej jednak są one konieczne.

W odniesieniu do formalnej strony opracowania pragnę podkreślić wysoką poprawność *Wstępu*, jako koniecznej jednostki redakcyjnej każdej, w zasadzie, książki. Autorka na dwunastu stronach przedstawiła merytoryczny plan badań oraz tezy główne i pomocnicze. Niezwykle kompetentnie opisała zastosowane przez siebie metody badawcze w ramach badań empirycznych. Tego typu prezentacja nie zawsze znajduje się w monografiach, a wręcz podkreślić wypada, że należy do rzadkości. Szkoda jedynie, że J. Wegner-Kowalska nie wykazała się podobnym zaangażowaniem w sformułowanie wniosków końcowych. Stąd też *Zakończenie* pracy należy uznać za jedynie formalne.

Na uwagę zasługuje wysoce poprawne przygotowanie *Bibliografii*. Autorka wykazała imponującą liczbę opracowań wykorzystanych w monografii. Dodatkowo, zgodnie z założeniami pracy, przeanalizowała 2260 orzeczeń sądów administracyjnych wybranych losowo z grupy 38440 judykatów. Dodatkowo wykorzystanych zostało ponadto 125 orzeczeń różnych sądów, w tym Trybunału Konstytucyjnego, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego oraz francuskiej Rady Stanu. Autorka podjęła się tytanicznej wręcz pracy w celu ustalenia wykazu orzeczeń oraz ich uporządkowania.

Warsztat edytorski J. Wegner-Kowalskiej nie budzi zastrzeżeń. Ujawnia się bardzo dobre przygotowanie w tym względzie w warstwie przypisów. Zostały one pieczołowicie i starannie przygotowane. Obok formalnych odwołań znajdujemy także, niekiedy rozbudowane, treści merytoryczne. Autorka nie ustrzegła się jednak drobnych uchybień w postaci literówek, czy też pominięć wyrazów (np. s. 357, w tytule). Poprawnie użyta została wielka litera w przypadku wyrazu „Konstytucja”. Sugeruje to prawidłowo, że wypowiedź dotyczy obecnie obowiązującego aktu. Nie jest natomiast prawidłowe posługiwanie się określeniem „Ustawa Zasadnicza” pisanym z wielkich liter, jeśli idzie o Konstytucję RP z 2 kwietnia 1997 r. (s. 16). Nie jest to przecież nazwa własna aktu, a jedynie jej rodzajowe doprecyzowanie.

Konstrukcja pracy jest logiczna. Materia została podzielona na pięć rozdziałów. Są one podzielone szczegółowo (poza rozdziałem I), co powoduje przejrzystość merytoryczną opracowania. Co do zasady są proporcjonalne. Jedynie rozdział III jest znacznych rozmiarów. Jest on jednak kluczowy dla pracy. Został w nim zgromadzony zasadniczy ciężar rozważań, stąd też takie zaburzenie proporcji uznaję za uzasadnione.

W rozdziale I scharakteryzowana została konstytucja w systemie źródeł prawa. Jest to jedyny rozdział opracowania, który nie został podzielony na mniejsze jednostki redakcyjne. Autorka opisała w nim kluczowe cechy konstytucji jako ustawy zasadniczej. Rozpoczęła od normatywności aktu słusznie odwołując się do poglądów S. Rozmaryna sformułowanych jeszcze w odniesieniu do Konstytucji PRL oraz rozwijanych także na gruncie obecnie obowiązującej ustawy zasadniczej przez J. Trzczińskiego. Omówiła kategorię nadrzędności Konstytucji

RP z 1997 r., której nie znosi nawet pierwszeństwo prawa unijnego. Sporą uwagę poświęciła również zasadzie bezpośredniego stosowania ustawy zasadniczej, która ma doniosłe znaczenie w kontekście działalności orzeczniczej sądów administracyjnych. Analiza zawarta w tym, niejako wstępnym, rozdziale nie jest przesadnie rozbudowana, niemniej jednak wystarczająca na potrzeby recenzowanego opracowania.

Rozdział II dotyczy sądowoadministracyjnego modelu stosowania prawa. W pierwszym rzędzie Pani J. Wegner-Kowalska uzasadniła wyróżnienie sądowoadministracyjnego modelu stosowania prawa. Specyfiką tego procesu jest bowiem badanie kwestii zgodności z prawem, nie zaś ściśle rozstrzyganie sporu prawnego. Następnie opisała sam model w podziale na stadia: wstępne (ustalenie przedmiotu skargi oraz właściwości sądu) i rozpoznania skargi. Przy czym to ostatnie zostało opisane z uwzględnieniem dalszej systematyki. Autorka porusza interesującą kwestię pojmowania „prawa” przez sady administracyjne. Wskazuje szczególną pozycję w tym zakresie prawa wewnętrznego, które nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych i innych podmiotów. Jednocześnie jest wiążące dla organów administracji. Autorka zwraca także uwagę na skomplikowaną teoretycznie kwestię uwzględniania przy orzekaniu poglądów doktryny oraz orzecznictwa sądowego i łączy ją z niezawisłością sędziów. Przy czym istotna jest konstatacja nawiązująca do tzw. formuły Radbrucha, że sądowe wymierzanie sprawiedliwości nie może skutkować bezprawiem. Kolejną omawianą kwestią jest ustalenie wzorca procesowego oraz prawa materialnego. Następnie Autorka przybliżyła formułę rozpoznawania skarg na bezczynność organów administracji oraz skarg na akty prawa miejscowego. Ostatnim elementem jest analiza rozpoznawania sporów kompetencyjnych.

W rozdziale III przedstawione zostały szczegółowe problemy stosowania Konstytucji w kolejnych etapach sądowoadministracyjnego modelu stosowania prawa. Pani J. Wegner-Kowalska omawia także konstytucyjne podstawy wzorca kontroli legalności administracji. Uzasadnia możliwe szerokie zastosowanie unormowań konstytucyjnych w procesie kontroli administracji dokonywanej przez sądy administracyjne. Wskazuje przy tym brak związku między stosowaniem ustawy zasadniczej a jej obowiązywaniem (brak swego rodzaju *desuetudo*, s. 86). Istotne znaczenie odgrywa kontrola konstytucyjności działań administracji, zwłaszcza normatywnych, dokonywana przez sądy administracyjne. Autorka zwraca uwagę na to, że nie we wszystkich sprawach sądy administracyjne przyjmują takie zasady postępowania wskazując, iż nie posiadają kompetencji w zakresie kontroli konstytucyjności prawa. Następnie przechodzi do poszczególnych etapów stosowania prawa przez sądy administracyjne. W pierwszym rzędzie omawia etap decyzji walidacyjnej. Najciekawsze rozważania dotyczą przy tym kwestii wypowiedzi sądu w przedmiocie katalogu i hierarchii źródeł prawa. Autorka podkreśla, że sądy administracyjne co do zasady odmawiają uznania za powszechnie obowiązujące źródła prawa dokumentów, nawet normatywnych,

tworzonych przez administrację na jej własne potrzeby. Można zatem stwierdzić, że sądownictwo administracyjne jest strażnikiem struktury dychotomicznej systemu źródeł prawa. Następnie omówiony został etap wykładni. Przy czym ciężar rozważań został położony na możliwość posługiwania się w tym procesie konstytucją jako aktem normatywnym przy zastosowaniu różnych aspektów wykładni (językowej, systemowej, celowościowo-wartościującej). Autorka podkreśla przy tym znaczenie aksjologicznej warstwy ustawy zasadniczej, a zwłaszcza jej Preambuły. Omawia poszczególne kategorie spraw w ujęciu praw, wolności i obowiązków obywateli. Spora część rozważań została poświęcona kwestiom daninowym i szczególnej, ochronnej roli sądów administracyjnych w tym względzie. W tym też kierunku poprowadzona została analiza etapu subsumcji. Na szczególną uwagę zasługuje opracowanie wzorców konstytucyjnych legalności działania administracji. W zakresie prawa materialnego Pani Joanna Wegner-Kowalska wskazuje i omawia zasadę demokratycznego państwa prawnego, legalizmu i równości, następnie swobodę działalności gospodarczej oraz prawo własności, prawo do sądu, do informacji, do zabezpieczenia społecznego, prawo daninowe, by na końcu przejść do samodzielności jednostek samorządu terytorialnego. W odniesieniu do prawa procesowego również odnajduje odniesienia konstytucyjne, co wskazuje na uniwersalność ustawy zasadniczej jako źródła prawa. Niezwykle interesujący wywód zaprezentowała J. Wegner-Kowalska przy omówieniu kwestii stosowania przez sąd orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego. Przy czym Autorka podkreśla autonomiczność oceny stosowanej przez sądy administracyjne.

Czwarty rozdział poświęcony został postępowaniu odwoławczemu. Zgodnie z założeniem pracy tutaj również mamy do czynienia konstytucyjnym punktem odniesienia rozważań. Dotyczy to zarówno etapów postępowania, jak i zarzutów o naturze procesowej oraz materialnoprawnej. Autorka omawia postępowanie kasacyjne, dotyczące nieważności postępowania oraz zażaleniewe. Pani J. Wegner-Kowalska słusznie zauważa, że sądy administracyjne chętnie stosują Konstytucję. Nie zawsze jednak jest to działanie prawidłowe. Stąd też, jak dowodzi Autorka, naruszenie przepisu ustawy zasadniczej może pojawić się jako zarzut skargi kasacyjnej. W tej części opracowania poruszony został także trudny sposób stosowania art. 190 ust. 4 Konstytucji RP w kontekście zastosowania klauzuli odraczającej i wskazania innego terminu utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego. Rozważania są przy tym szczegółowe i ukazują precyzyjny sposób rozumowania i prezentacji tematu przez J. Wegner-Kowalską.

Rozdział V zawiera analizę elementów konstytucyjnych w procedurze sądownoadministracyjnej. Autorka prowadzi czytelnika przez etapy postępowania, by następnie przejść do wybranych zagadnień procesowych. Wśród nich znajdziemy szczególnie istotne postępowanie w sprawie pytania prawnego do Trybunału Konstytucyjnego czy też postępowanie ze skargi o stwierdzenie niezgodności z prawem prawomocnego orzeczenia sądu administracyjnego.

W ramach tej pierwszej kategorii Autorka podkreśla rolę skarżącego w znacznej części przypadków występowania przez sąd administracyjny z pytaniem do Trybunału Konstytucyjnego. Zauważa także, że sąd orzekający samodzielnie ocenia zasadność zarzutów konstytucyjnych i dokonuje własnej wykładni ustawy zasadniczej. Druga kategoria dotyczy fundamentalnej w państwie prawa kwestii odpowiedzialności władzy publicznej za niezgodne z prawem działanie. Została ona zakodowana w art. 77 ust. 1 Konstytucji RP z 1997 r. i dotyczy również działalności sądownictwa administracyjnego. W monografii wskazano natomiast, że orzekanie w tym przypadku nie jest zjawiskiem częstym i co do zasady kończy się w sposób niekorzystny dla skarżącego. Wydaje się, że można w tym przypadku zadawać pytanie o skuteczność tego mechanizmu w praktyce.

Recenzowana praca należy do ważnych pozycji na rynku wydawniczym w ostatnim czasie. Została ona przygotowana bardzo dobrze pod względem formalnym. Zawarto w niej szczegółowe, precyzyjne oraz interesujące rozważania merytoryczne. Praca daje ponadto podstawę do twierdzenia, że Autorka była bardzo dobrze przygotowana pod względem teoretycznym do napisania monografii. Swobodnie poruszała się bowiem w teorii stosowania prawa przez sądy i wzbogacała wywód o praktyczne odniesienia z postępowań sądowych. Uwzględniła przy tym ogromną liczbę judykatów. Pod tym względem praca jest wręcz unikatowa. Stąd też będzie ona z pewnością doskonałym kompendium wiedzy konstytucyjnej i administracyjnej dla prawników teoretyków i praktyków związanych z oboma gałęziami prawa.

Agnieszka Bień – Kacała