

Dr hab. Wojciech Piątek
Katedra Postępowania Administracyjnego
i Sądowoadministracyjnego
Wydziału Prawa i Administracji
Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Poznań, dnia 28 listopada 2017 r.

**Recenzja rozprawy doktorskiej pani mgr Anety Majewskiej
pt. „Model ogólnego postępowania administracyjnego w świetle jego zasad ogólnych”,
przygotowanej pod kierunkiem naukowym
prof. UMCS dr hab. Zbigniewa R. Kmicika,
Lublin 2017, maszynopis s. 481.**

Zgodnie z uchwałą Rady Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu im. Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie z dnia 19 września 2017 r., powołującej mnie na recenzenta rozprawy doktorskiej pani mgr Anety Majewskiej, o czym zostałem poinformowany pismem Pani Dziekan Wydziału Prawa i Administracji UMCS, prof. dr hab. Anny Przyborowskiej-Klimczak z dnia 19 września 2017 r., poniżej przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej z pozytywną oceną oraz wnioskami co do kontynuowania dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

I. Uwagi ogólne. Ocena wyboru tematu pracy.

Przedłożona do oceny rozprawa doktorska stanowi obszerne studium z dziedziny polskiego prawa administracyjnego dotyczące wpływu, jaki na konstrukcję oraz przebieg postępowania administracyjnego mają jego zasady ogólne, o których stanowią przepisy rozdziału 2 działu I ustawy z 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2017, poz. 1257, dalej k.p.a.).

Jak zostało to zauważone we wstępie rozprawy doktorskiej, została ona pomyślana „jako próba kompleksowego przedstawienia zagadnień związanych z kształtowaniem modelu jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego przez zasady ogólne k.p.a.” (s. 11 rozprawy). Samo pojęcie „modelu” zostało z kolei zdefiniowane jako „wzorzec, który określa główne założenia danego procesu, jego istotę i specyfikę” (s. 17 rozprawy). Poddając analizie znaczenie i treść poszczególnych zasad ogólnych postępowania administracyjnego Doktorantka starała się przez ich pryzmat spojrzeć na ogół regulacji tego postępowania doszukując się w ten sposób jego właściwości, odmiennych od modelu postępowania cywilnego i karnego.

Zaproponowany sposób ujęcia problematyki badawczej nie był dotąd obecny w nauce. Chociaż samo zagadnienie zasad ogólnych postępowania administracyjnego należy do jednego z podstawowych tematów rozważań o postępowaniu administracyjnym, to jednak nie jest ono łączone z dociekaniem na temat konstrukcji tej procedury oraz ich wpływem na jej kształt. Zasady ogólne postępowania administracyjnego są zazwyczaj przedmiotem generalnych rozważań prowadzonych przeważnie w ogólnych opracowaniach o charakterze podręcznikowym i komentatorskim. Naturalnie są one także punktem odniesienia dla dociekań naukowych, w tym przybierających ramy monografii naukowych (ostatnio zob. K. Samulska, *Zasada szybkości postępowania administracyjnego w prawie polskim*, Warszawa 2017).

Istotnym rysem recenzowanej rozprawy są rozważania natury teoretycznoprawnej, poświęcone samemu pojęciu modelu postępowania oraz znaczeniu i oddziaływaniu zasad ogólnych na jego kształt. W pracy większy nacisk położony został na kwestie natury teoretycznoprawnej, aniżeli praktyki stosowania k.p.a. co uważam za jej zaletę w świetle wymagania naukowego charakteru rozprawy doktorskiej. Nie oznacza to, że wątki praktyczne zostały zupełnie w niej pominięte. Ich obecność dostrzegam przede wszystkim w ostatnim rozdziale, w którym Autorka przedstawiła liczne przykłady zastosowania analizowanej regulacji prawnej w praktyce, pochodzące z orzecznictwa sądów administracyjnych.

W mojej ocenie temat pracy został wybrany w sposób prawidłowy. Za jego aktualnością przemawia ponadto dokonana mocą ustawy z 7 kwietnia 2017 r. (Dz.U. z 2017 r., poz. 935) obszerna nowelizacja k.p.a., która objęła swoim zakresem problematykę zasad ogólnych. W jej rezultacie przedstawiciele nauki uzyskali materiał normatywny w oparciu o który formułowane są nowe zasady, a niektórym dotychczasowym zasadom nadawana jest odmienna treść. Autorka dostrzegła tą szansę proponując wyodrębnienie nowych zasad

postępowania administracyjnego oraz odnosząc się do ich treści w kontekście obranego tematu rozważań.

Praca napisana została starannie, jasno i zrozumiale. Autorka wykazała się dobrą znajomością problematyki objętej zakresem tematycznym rozprawy, rzetelnością oraz dociekliwością badawczą. Potrafiła zidentyfikować znajdujące się w obrębie pola badawczego problemy oraz zaproponować ich oryginalne rozwiązanie. W podejmowanych problemach Doktorantka zachowała umiar i szacunek dla odmiennych poglądów.

Niewątpliwą zaletą recenzowanej rozprawy doktorskiej pozostaje uwzględnienie bogatej literatury (obejmującej 345 pozycji), a także orzecznictwa sądowego (141 rozstrzygnięć).

Wypełniając obowiązki recenzenckie trzeba wszakże zauważyć, że Doktorantka nie ustrzegła się drobnych błędów natury stylistycznej (przykładowo na s. 53, 103, 184, 203, 213, 240), których jednak przy tak obszernej pracy nie było zbyt wiele. Tak jak zauważyłem już to powyżej, praca została napisana starannie. Strona edytorska rozprawy nie wzbudziła moich zastrzeżeń.

Pozostając przy kwestiach natury formalnej trzeba także zauważyć, że praca mogłaby przybrać mniej obszerne ramy, gdyby szczególnie w pierwszym rozdziale ograniczone zostały rozważania natury teoretycznej. Doktorantka sama wyjaśniła, że punktem wyjścia dla dociekań w tym przedmiocie były modele tworzenia i stosowania prawa zaproponowane przez J. Wróblewskiego (s. 17 rozprawy). Uwagi poczynione w tym rozdziale mają przeważnie odtwórczy charakter. Tak samo większa dyscyplina wypowiedzi w pozostałych rozdziałach, sprowadzająca się do mniejszego nacisku na prezentację wyrażonych przez innych autorów poglądów, a większego na własne, autorskie przemyślenia, czyniłaby lekturę pracy atrakcyjniejszą.

II. Ocena struktury pracy oraz metodologii badań

Przedłożona mi do recenzji rozprawa doktorska została podzielona na sześć rozdziałów, poprzedzonych wstępem oraz zakończonych podsumowaniem całej pracy.

W ramach rozważań wstępnych Autorka sformułowała główną tezę rozprawy zgodnie z którą „żaden z wyznaczników modelu postępowania normowanego przepisami prawa nie występuje w ogólnym jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym w czystej postaci; mimo to zachowany jest tzw. model kierowniczy stosowania prawa” (s. 11-12 rozprawy).

Teza ta po dokonaniu jej weryfikacji została powtórzona w zakończeniu, w którym Autorka wskazała, że „model ogólnego postępowania administracyjnego, pomimo swojego mieszanego charakteru, pozostaje tzw. modelem kierowniczym stosowania prawa, a ściślej – jego rodzajem, który można określić jako model jurysdykcyjny” (s. 459 rozprawy).

Jak zostało to już powyżej zauważone, pierwszy rozdział pracy przybrał zbyt obszerne ramy. W istocie rzeczy mógłby on zostać podzielony na dwa mniejsze rozdziały, spośród których pierwszy mógłby dotyczyć samego pojęcia modelu w naukach prawnych, a drugi głównych jego wyznaczników w wybranych procedurach. Rozdział ten w zbyt dużym stopniu ma odtwórczy charakter. Autorka traktując o modelach tworzenia i stosowania prawa oparła się na ustaleniach poczynionych w tym zakresie przez J. Wróblewskiego, pomijając np. ustalenia poznańskiej szkoły teorii prawa (przykładowo zob. Z. Ziemiński, O stanowieniu i obowiązywaniu prawa. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1995). Uwzględnienie różnych koncepcji analizowanej problematyki doprowadziłoby Doktorantkę do konieczności dokonywania różnego rodzaju wyborów determinowanych tematyką pracy, co z natury rzeczy czyniłoby rozprawę doktorską bardziej twórczą.

Drugi rozdział pracy, dotyczący pojęcia ogólnego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego, został potraktowany moim zdaniem przez Doktorantkę w zbyt skrótowy sposób. Rozdział ten liczy zaledwie dziewięć stron, co wątpliwym czyni jego wyróżnienie w takiej postaci. Co prawda, Autorka uwzględniła w nim najistotniejsze pozycje rodzimej literatury, jednakże w zbyt ubogim zakresie przedstawiła własny pogląd na analizowany temat. Poza tym, ubogaceniem dla tego rozdziału byłyby rozważania na temat pojmowania postępowania administracyjnego w literaturze europejskiej oraz w wybranych państwach.

W kolejnym, trzecim rozdziale, Doktorantka skupiła się na problematyce pojęciowej zasad ogólnych w naukach prawnych, dokonując wyróżnienia tego terminu na obszarze teorii prawa, prawa cywilnego, prawa karnego i prawa administracyjnego. W mojej ocenie, dokonana w tej mierze prezentacja poglądów przedstawicieli nauki jest rzetelna i dokładna. Biorąc jednak pod uwagę tematykę pracy, Autorka w większym stopniu mogłaby twórczo podejść do rozumienia zasad ogólnych w prawie administracyjnym. Predestynował ją do tego temat rozprawy doktorskiej oraz Jej zainteresowania badawcze. Na aprobatę zasługuje natomiast uwzględnienie zasad prawa o randze konstytucyjnej i unijnej (s. 206-208 rozprawy).

W czwartym rozdziale Autorka poświęciła uwagę zagadnieniom natury historycznej, dotyczącym kształtowania się zasad postępowania administracyjnego w rozwoju dziejowym. Dokładne prześledzenie tego rozwoju zostało połączone z trafną uwagą na temat wzbogacenia

w 2017 r. katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego, mającego „dopasować proces stosowania prawa administracyjnego do współczesnych standardów europejskich” (s. 232 rozprawy). Podziela przy tym pogląd Doktorantki na temat istotnego znaczenia orzecznictwa sądów administracyjnych dla rozumienia zasad ogólnych k.p.a. (s. 234 rozprawy doktorskiej).

Piąty rozdział poświęcony został charakterowi prawnemu, zakresowi obowiązywania oraz funkcjom zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Przynajmniej w odniesieniu do charakteru prawnego zasad, Autorka częściowo powtórzyła ustalenia poczynione w trzecim rozdziale pracy, poświęconym pojęciu zasad ogólnych. Zarówno w trzecim rozdziale (s. 194-197 rozprawy), jak i w rozdziale piątym (s. 235-237 rozprawy) mowa jest o normatywnym charakterze zasad. Tym niemniej rozdział ten oceniam jako drugi pod względem jego wagi dla całokształtu recenzowanej rozprawy doktorskiej. Po dokonaniu rozważań teoretycznych we wcześniejszych rozdziałach pracy, prezentacji kwestii podstawowych i zarazem wstępnych dla całokształtu rozważań, Doktorantka w rozdziale tym ukazała własne podejście do pojmowania zasad ogólnych oraz ich wpływu na przebieg postępowania administracyjnego.

Kluczowe znaczenie dla konstrukcji rozprawy doktorskiej mają rozważania zamieszczone w ostatnim rozdziale rozprawy, w którym wyróżnione zostały te zasady, które zdaniem Autorki wpływają na model jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego. W ocenie Doktorantki, wyróżnione w tym rozdziale zasady (uwzględniania z urzędu interesu społecznego i słusznego interesu obywateli, prawdy obiektywnej, informowania uczestników postępowania, czynnego udziału strony w postępowaniu, ugodowego załatwiania spraw, pisemności, dwuinstancyjności postępowania), „wytyczają określony wzorzec działania, a także kreują pewne wartości, które powinny być realizowane w toku rozstrzygania indywidualnych spraw w trybie postępowania administracyjnego” (s. 278 rozprawy). W odniesieniu do każdej z wybranych zasad Autorka zwróciła uwagę na jej treść oraz oddziaływanie zarówno w fazie wszczęcia postępowania, w jego trakcie, w fazie wydania decyzji oraz po jej zapadnięciu. Rozważania w tym rozdziale zostały oparte nie tylko na analizie poglądów przedstawicieli nauki, lecz także orzecznictwa sądowego. Nie wiadomo tylko, czy zaproponowana przez Doktorantkę kolejność wyróżnienia zasad ma znaczenie dla ich wagi z perspektywy ich znaczenia dla modelu ogólnego postępowania administracyjnego.

Skupiając się w dalszym ciągu na zagadnieniach związanych z konstrukcją recenzowanej rozprawy doktorskiej, czytelność i przejrzystość rozważań byłaby zapewniona w większym stopniu, gdyby Doktorantka rozważania każdego rozdziału poprzedziła uwagami

wstępny, zawierający wskazanie celów i przedmiotu dociekań badawczych oraz podsumowaniami, dokumentującymi główne tezy każdego rozdziału. Wydaje się, że Doktorantka sama dostrzegła potrzebę formułowania częściowych podsumowań wyników analizy, czyniąc je w wielu fragmentach rozprawy (używając stosunkowo często sformułowań typu: reasumując, podsumowując itp.). Uwagi tego rodzaju powinny być w mojej ocenie zostać zamieszczone w podsumowaniu każdego rozdziału.

Przechodząc do zagadnień natury metodologicznej, Autorka we wstępie do pracy wyjaśniła, że będzie się posługiwała metodą prawnodogmatyczną oraz prawnoporównawczą, dokonując analizy dostępnej literatury przedmiotu, orzecznictwa polskich organów władzy sądowniczej oraz analizy empirycznej, celem zbadania sposobu zastosowania przepisów prawa w praktyce, a także efektów osiąganych przez analizowane regulacje w życiu społecznym (s. 13-14 rozprawy). Zapoznając się z pracą nie odnalazłem ostatniej z wyróżnionych metod badawczych. W mojej ocenie Autorka rzeczywiście posługiwała się metodami dogmatycznoprawną i prawnoporównawczą w jej ujęciu wewnątrzsystemowym, nie wykraczającym poza obszar rodzimego prawa i nauki o postępowaniu administracyjnym.

III. Ocena szczegółowych zagadnień badawczych

Skupiając uwagę na szczegółowych zagadnieniach, w mojej ocenie Autorka w większym stopniu przytaczając poglądy innych badaczy powinna była sformułować własne stanowisko, przedstawiając na jego poparcie autorską argumentację. Czytając pracę niekiedy można było odnieść wrażenie, że Doktorantka zbyt wielką uwagę poświęciła zaprezentowaniu dotychczasowego stanu wiedzy na dany temat, nie mając wystarczającego animuszu do wyczerpującego zaprezentowania własnego punktu widzenia na dany temat. Niekiedy wręcz Autorka przytaczała myśli innego, tego samego badacza w kilku akapitach pod rząd (przykładowo na s. 237-239 w odniesieniu do jednego z opracowań prof. A. Wiktorowskiej), nieśmiało tylko akcentując własne stanowisko.

Przykładowo na s. 255 rozprawy, Doktorantka zwróciła uwagę na zróżnicowane poglądy doktryny odnośnie mocy obowiązywania zasad ogólnych k.p.a. w postępowaniach wyłączonych spod obowiązywania Kodeksu, prezentując odmienne zapatrywania w tym zakresie. Autorka nie zajęła jednak własnego stanowiska w omawianej materii. Na s. 266-267 rozprawy, Doktorantka rozważa dopuszczalność zastosowania zasad ogólnych k.p.a., celem ujednolicenia wykładni przepisów prawa materialnego, prezentując odmienne poglądy z jednej strony prof. J. Borkowskiego, F. Longchamps'a i J.P. Tarno, a z drugiej strony prof. A.

Wróbla i Z.R. Kmiecika. Prezentując własne stanowisko Autorka stwierdziła jedynie, że „pogląd A. Wróbla i Z.R. Kmiecika zasługuje na aprobatę” (s. 267 rozprawy), bez głębszego wyjaśnienia własnego poglądu i racji przemawiających za uznaniem stanowiska prof. A. Wróbla i Z.R. Kmiecika za zasadne. Tak samo, po przeczytaniu fragmentu pracy na temat nowej zasady przyjaznej interpretacji przepisów (s. 268 rozprawy), nie wiem, jakie jest stanowisko Autorki odnośnie zasadności dodania art. 7a k.p.a. do treści Kodeksu. Doktorantka oparła się w tym zakresie jedynie na odwołaniu się do treści uzasadnienia ustawy nowelizującej z 7 kwietnia 2017 r. Z zainteresowaniem zapoznałbym się ponadto ze stanowiskiem Doktorantki odnośnie wyłączeń od obowiązywania zasady informowania stron, o których pisze Ona powołując się na orzecznictwo TK (s. 340 rozprawy).

Odnosząc się do sformułowanych przez Doktorantkę szczegółowych tez badawczych, chciałbym zwrócić uwagę na te z nich, które wydają mi się szczególnie istotne, albo też w stosunku do których mam odmienny pogląd.

Nie jestem do końca przekonany, jakoby na gruncie procedur sądowych „wiodące znaczenie przypisywano zasadzie ustności” (s. 97 rozprawy). Obserwując z bliska działalność orzeczniczą sądów administracyjnych dostrzegam tendencję odwrotną, a mianowicie dominację zasady pisemności, która wyraża się w konieczności utrwalenia na piśmie każdej istotnej dla przebiegu postępowania czynności, nawet gdyby została ona pierwotnie dokonana w formie ustnej.

Wskazując na s. 105-106 rozprawy, że „kasacja jest nadzwyczajnym środkiem zaskarżenia przysługującym od prawomocnych orzeczeń sądów II instancji” Doktorantka mogłaby uwzględnić regulację postępowania przed sądami administracyjnymi, gdzie skarga kasacyjna ukształtowana została jako zwyczajny środek zaskarżenia przysługujący od nieprawomocnych orzeczeń wojewódzkich sądów administracyjnych, o których stanowi art. 173 § 1 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. z 2017 r., poz. 1369 ze zm.).

Podzielim pogląd Doktorantki przytoczony za prof. A. Wiktorowską zgodnie z którym „zasady ogólne k.p.a. można traktować jako normy prawa nadrzędne treściowo wobec innych norm kodeksu, ponieważ determinują treść przepisów szczegółowych w kierunku zgodnym z tendencją wynikającą z zasady” (s. 239 rozprawy). To zasady ogólne k.p.a. determinują bowiem sposób wykładni szczegółowych przepisów kodeksu, który nie powinien pozostawać z nimi w sprzeczności. Tak samo aprobuję stanowisko przytoczone w ślad za prof. Z.R. Kmiecikiem, że niektóre spośród zasad ogólnych, nie odnoszących się wyraźnie do strony bądź decyzji, powinny mieć zastosowanie w innych postępowaniach

administracyjnych uregulowanych kodeksem (s. 246-247 rozprawy). Doktorantka trafnie w tym zakresie zauważyła, że „w postępowaniu skargowym i przy wydawaniu zaświadczeń mają zastosowanie tylko niektóre zasady ogólne k.p.a. z uwagi na istotę i specyfikę tych postępowań (s. 247 rozprawy). Podzielam także pogląd przytoczony za prof. Z.R. Kmiecikiem, że w niektórych wypadkach ciężar dowodu w postępowaniu administracyjnym spoczywa na stronie, a nie na organie administracji publicznej (s. 312-313 rozprawy). Z aprobatą odnoszę się także do stanowiska Doktorantki odnośnie pozytywnej oceny nowego rozwiązania w postaci przyznania stronie prawa do zrzeczenia się odwołania (s. 386 rozprawy). Tak samo uważam, że ustanowienie tego mechanizmu może przyczynić się do usprawnienia i przyspieszenia postępowania administracyjnego. Nie zgadzam się natomiast z Doktorantką w ocenie art. 127 § 3 k.p.a. jako wyjątku od zasady dwuinstancyjności postępowania administracyjnego. Formułując ten pogląd na s. 456 rozprawy, Autorka sama na kolejnej stronie stwierdziła, że „ten środek odwoławczy – poza jedną różnicą jest taki sam jak odwołanie od decyzji”. Właśnie z tego powodu nie powinien on być zaliczany do wyjątków od omawianej zasady.

Podzielając końcową tezę rozprawy, stosownie do której „omówione w pracy główne wyznaczniki modelu postępowania unormowanego przepisami prawa nie występują w ogólnym jurysdykcyjnym postępowaniu administracyjnym w czystej postaci” (s. 459 rozprawy), oczekiwałbym zaprezentowania szerszej argumentacji na jej poparcie. Wnioski końcowe pracy liczą zaledwie dwie strony. Uważam, że powinny one zostać poszerzone i pogłębione o argumentację głównej tezy pracy.

Kończąc tę część rozważań chciałbym także zauważyć, że Doktorantka prezentując problematykę zasad ogólnych w rodzimym prawie cywilnym i karnym mogłaby sięgnąć także do ustaleń nauki o postępowaniu sądowoadministracyjnym. Co prawda, procedura przed sądami administracyjnymi nie ma tak długiej tradycji legislacyjnej jak wspomniane dwie ustawy procesowe, tym niemniej tematyka zasad ogólnych tego postępowania była już przedmiotem zainteresowania przedstawicieli nauki (przykładowo w X tomie Systemu Prawa Administracyjnego pod red. R. Hausera, Z. Niewiadomskiego i A. Wróbla, Warszawa 2016). Poza tym, uwzględnienie w rozważaniach procedury sądowoadministracyjnej byłoby zasadne także z punktu widzenia związku, jaki wykazuje ona z postępowaniem administracyjnym przez to, że zapadające w nim decyzje podlegają następnie kontroli sprawowanej przez sądy administracyjne.

IV. Konkluzja

Dotychczasowe uwagi uprawniają sformułowanie wniosku, że przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska autorstwa Pani Anety Majewskiej stanowi oryginalne rozwiązanie problemu naukowego z zakresu prawa administracyjnego. Autorka wykazała solidną znajomość literatury oraz orzecznictwa sądowego, umiejętnie dokonując analizy przepisów prawnych. Merytoryczna wartość rozprawy jest dowodem tego, że Autorka ma ogólną wiedzę w dziedzinie prawa administracyjnego oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia badań naukowych w obrębie zagadnienia prawnego będącego przedmiotem rozprawy. Z tych powodów w oparciu o art. 13 ust. 1 ustawy z 14 marca 2003 r. o stopniach naukowych i tytule naukowym oraz o stopniach i tytule w zakresie sztuki (t.j. Dz.U. 2017, poz. 1789 ze zm.) wnoszę o dopuszczenie Doktorantki do publicznej obrony przedłożonej rozprawy doktorskiej.

Dr hab. Wojciech Piątek

