

Katowice, dnia 5 kwietnia 2025 r.

Prof. dr hab. Andrzej Matan
Wydział Prawa i Administracji
Instytut Nauk Prawnych
Uniwersytet Śląski w Katowicach



RECENZJA

rozprawy doktorskiej mgr Pauli Konopczyńskiej pt. *„Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym”*, Gdańsk 2024, s. 386 (maszynopis), przygotowanej pod kierunkiem naukowym dr hab. Mariusza Bogusza prof. Uniwersytetu Gdańskiego

I

W wykonaniu z uchwały Rady Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego z dnia 16 grudnia 2024 r. o powierzeniu funkcji recenzenta w przewodzie doktorskim magister Pauli Konopczyńskiej (dalej: Doktorantka), przekazanej mi do wiadomości pismem Przewodniczącej Rady Dyscypliny z dnia 17 grudnia 2024 r., przedkładam recenzję rozprawy doktorskiej pt. *„Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym”*, po analizie treści przesłanej pracy przedkładam pozytywną recenzję wraz z wnioskiem o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim.

Stosownie do art. 187 ustawy z dnia 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r., poz. 1571) *rozprawa doktorska prezentuje*

ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej (ust. 1).

Przedmiotem rozprawy doktorskiej jest oryginalne rozwiązanie problemu naukowego, oryginalne rozwiązanie w zakresie zastosowania wyników własnych badań naukowych w sferze gospodarczej lub społecznej albo oryginalne dokonanie artystyczne (ust. 2) **Rozprawę doktorską może stanowić praca pisemna, w tym monografia naukowa, zbiór opublikowanych i powiązanych tematycznie artykułów naukowych, praca projektowa, konstrukcyjna, technologiczna, wdrożeniowa lub artystyczna, a także samodzielna i wyodrębniona część pracy zbiorowej** (ust. 3).

Poddana ocenie rozprawa doktorska **mgr Pauli Konopczyńskiej** odpowiada wymaganiom ustawy i na obecnym etapie może stanowić podstawę do podjęcia dalszych czynności przewodu doktorskiego oraz nadania stopnia naukowego doktora nauk prawnych. Rozprawa doktorska, całość jej rozważań jak i wywody w kwestiach ogólnych i szczegółowych wykazują ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki zarówno w zakresie nauki prawa administracyjnego, zwłaszcza jego części procesowej, teorii prawa, prawa międzynarodowego oraz jej dobre przygotowanie do podejmowania badań naukowych i umiejętność samodzielnego ich prowadzenia.

II

Sam wybór tematu rozprawy doktorskiej określony w tytule jako **„Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym”** oceniam bardzo pozytywnie ze względu na wagę problemu, tak w kontekście teoretycznym, jak i praktycznym. W polskiej literaturze prawniczej brak na ten temat opracowania monograficznego, co tym bardziej wybór tematu czyni uzasadnionym

Rozprawa doktorska składa się ze Wstępu, sześciu rozdziałów oraz Zakończenia.

We „**Wstępie**” Doktorantka przedstawia przedmiot i cele rozważań, strukturę pracy oraz metodologię.

Przedmiotem pracy, jak wynika to z początkowej części pracy, jest **„analiza zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym”**. Doktorantka wskazuje na art. 10 k.p.a., zgodnie z którym organy administracji publicznej obowiązane są zapewnić stronom czynny udział w każdym stadium postępowania, a przed wydaniem decyzji umożliwić im

wypowiedzenie się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań. Jest to, jak pisze, „*fundamentalna reguła*” postępowania administracyjnego. Zważywszy na przyjmowane w nauce prawa rozróżnienie „zasad” i „reguł” należało już na wstępie doprecyzować w jakim znaczeniu używa tych terminów. Dopiero w rozdz. III kwestię tę wyjaśnia.

Celem pracy było kompleksowe zbadanie przedmiotowej zasady i jej zastosowania we „*wspomnianym wycinku stadium wyjaśniającego*” (s. 8) W nauce procesu administracyjnego konstrukcja „wycinka stadium wyjaśniającego” nie występuje. Doktorantka, co wyjaśnia dalej (s. 9), ma na myśli problem stosowania tej zasady nie do całego postępowania administracyjnego, ale tylko do tej części postępowania wyjaśniającego, którą określamy jako „postępowanie dowodowe”. Uściśla przedmiot rozprawy stwierdzając, iż tytułowa zasada została poddana analizie w perspektywy uprawnień przysługujących stronie na etapie postępowania dowodowego (s. 9).

Konsekwencją przyjęcia takiej perspektywy jest zaprezentowana struktura pracy.

Przyjęto klasyczne metody właściwe pracom prawniczym, w tym przede wszystkim metodę dogmatyczną, w ograniczonym zakresie metodę empiryczną oraz historyczną .

W rozdziale I zatytułowanym „**Zagadnienia wstępne**” dokonano prezentacji i analizy poglądów przedstawicieli doktryny na pojęcie postępowania administracyjnego, zwłaszcza na problematyczne rozróżnienie postępowania administracyjnego w ujęciu szerokim i w ujęciu wąskim, opowiadając się, ze względu na przedmiot pracy, za tym drugim. Doktorantka, w ślad za B. Adamiak, przyjmuje „klasyczne” pojęcie postępowania administracyjnego, wiążąc go się z postępowaniem o jednolitym charakterze, w ramach którego dochodzi do autorytatywnej konkretyzacji normy materialnego prawa administracyjnego dotyczącej uprawnienia lub obowiązku administracyjnego w drodze decyzji administracyjnej. W wyniku wprowadzenia do k.p.a. formy milczącego załatwienia sprawy administracyjnej ten klasyczny model uległ jednak pewnej modyfikacji powodując odejście, w ściśle określonych sprawach (nielicznych) od autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego na rzecz konkretyzacji dokonywanej przez jednostkę pozostającą pod kontrolą organu administracji. Postępowanie administracyjne ogólne obejmowałoby zatem procedurę kodeksową regulującą, co do zasady, tryb autorytatywnej konkretyzacji, jak i,

wyjątkowo, tryb nieautorytatywnej konkretyzacji norm prawa administracyjnego materialnego. W jego zakresie pozostaje także postępowanie uproszczone¹ regulujące tryb rozpatrywania niektórych spraw objętych zakresem Kodeksu postępowania administracyjnego, czyli takich spraw, które mogą się zakończyć decyzją administracyjną lub być załatwiane milcząco (art. 1 pkt 1 k.p.a.). W takim kierunku podąża Doktorantka, zmierzając do zakreślenia treści pojęcia „ogólne postępowanie administracyjne”, co czyni w końcowej części rozdziału I.

Prowadzone w tym rozdziale rozważania uzasadniają, wedle Doktorantki, przyjęcie następującej definicji: ogólne postępowanie administracyjne jest **„procedurą regulowaną przepisami k.p.a. prowadzoną przez organy administracji publicznej, dotyczącą sprawy indywidualnej oraz kończącą się wydaniem decyzji administracyjnej, konkretyzującej uprawnienia i obowiązki podmiotu będącego stroną postępowania (chyba, że sprawa zostanie załatwiona milcząco lub w trybie uproszczonym, w którym nie wyłączono przepisów o milczącym załatwieniu sprawy)”**. W świetle wcześniejszych ustaleń, zwłaszcza dotyczących relacji pomiędzy ogólnym postępowaniem administracyjnym „autorytarnym” (jurysdykcyjnym) a „nieautorytarnym” (niejurysdykcyjnym), postępowanie uproszczone, w zależności od formy załatwienia sprawy, mieści się w jednym albo w drugim².

Rozdz. II pt. „ Standardy w zakresie udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym” rozpoczyna się od stwierdzenia, iż badanie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w pierwszej kolejności wymaga analizy fundamentalnych dla tej zasady standardów, które *„poza wieloma czynnikami zewnętrznymi i pozaprawnymi, jako powszechnie obowiązujące powinny stanowić pewnego rodzaju fundament dla realizacji założeń ustawodawcy, a jednocześnie być tarczą ochronną przed potencjalnymi naruszeniami w sferze uprawnień strony”* (s. 46). Chodzi tu o standardy prawne, których Doktorantka

¹Wprowadzone, podobnie jak postępowanie prowadzące do milczącego załatwienia sprawy, wprowadzone do Kodeksu postępowania administracyjnego ustawą z dnia 7 kwietnia 2017 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2017 r., poz. 935).

² Na marginesie można zauważyć, że zmiany wprowadzone wspomnianą ustawą nowelizującą mogą stanowić podstawę do wyróżnienia ogólnego postępowania administracyjnego jurysdykcyjnego i ogólnego postępowania administracyjnego niejurysdykcyjnego.

poszukuje w prawie międzynarodowym, także o charakterze *soft law*, oraz w prawie krajowym, głównie w Konstytucji RP.

Jeśli chodzi o standardy mające swoje źródło w prawie międzynarodowym, to w pierwszym rzędzie wiąże go z prawem do dobrej administracji określonym w art. 41 Kraty Praw Podstawowych. Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym może być traktowana jako pochodna zasady dobrej administracji. Z punktu widzenia przedmiotu pracy istotniejsze znaczenie należy przypisać standardom wynikającym z Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej (*soft law*), zwłaszcza z art. 16 tej rezolucji Parlamentu Europejskiego oraz z Kodeksu Dobrej Administracji (też *soft law*). Na szczególną uwagę zasługuje, ReNEUAL (Research Network on EU Administrative Law³) mający pośrednie znaczenie dla procedur krajowych. Natomiast Doktorantka nie znajduje standardów od noszących się do zasady czynnego udziału stron w postępowaniu w postanowieniach Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Sięga także do standardów wynikających z Konstytucji RP, wiążąc je z zasadą demokratycznego państwa prawnego.

W rozdz. III pt. „Konstrukcja prawna zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym” Doktorantka omawia zagadnienia, które powinny być wyjaśnione na wstępie rozprawy.

Dla zakreślenia przedmiotu rozważań pojęcie „zasad ogólnych” utożsamia z zasadami ogólnymi wynikającymi z k.p.a. (s. 101), a więc zasadami normatywnymi wyrażonymi w przepisach ustawy procesowej w Rozdziale 2 pt. „Zasady ogólne” (art. 6 – 16). W pierwszej części rozdziału nawiązuje do rozróżnienia zasad prawa i reguł prawnych w ujęciu R. Dworkina i R. Alexy ego, wskazując na możliwość spojrzenia na zasady z innych perspektyw⁴. Stanowisko takie należy podzielić, bowiem normy kreujące zasady ogólne postępowania administracyjnego trudno jednoznacznie zakwalifikować do norm-reguł bądź norm-zasad. Kwalifikacja tych norm w kategoriach reguły bądź zasady stanowi rezultat działań podmiotów stosujących prawo, w

³ Model Kodeksu Postępowania Administracyjnego Unii Europejskiej

⁴ Bardzo interesujące rozważania na temat tytułowej zasady w literaturze przedmiotu zawarto w cz. 3 tego rozdziału, zwłaszcza zaś co do jej związków z zasadą prawdy obiektywnej i udziałem strony w ustalaniu stanu faktycznego sprawy oraz granic jej stosowania.

szczegółności sądów. Zasady ogólne ustalają prawnie doniosłe cele (nakazują maksymalizację pewnych stanów rzeczy), które powinny być realizowane w toku stosowania prawa, natomiast reguły wyznaczają rozstrzygnięcie ⁵.

Takie podejście do zasad ogólnych postępowania otwiera szerokie możliwości interpretacyjne norm je konstytuujących przez organy stosujące prawo i wydobyć z nich tego, co w postępowaniu administracyjnym służy realizacji i ochronie „wartości normatywnych”. Jednocześnie, w odniesieniu do zasady czynnego udziału strony, pozwala na dostrzeżenie dwu składników ogólnej zasady jakim będzie: po pierwsze - obowiązek zapewnienia stronom czynnego udziału w każdym stadium postępowania; po drugie obowiązek umożliwienia stronom przed wydaniem decyzji wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań.

W tym kierunku zmierzają ustalenia Doktorantki, która upatruje w art. 10 k.p.a. źródła określonych obowiązków organu administracji prowadzącego postępowanie, którym odpowiadają „prawa i uprawnienia” strony postępowania. Bardzo szczegółowo analizuje relacje zachodzące między obowiązkami organu a uprawnieniami strony, pozostające ze sobą w układzie „sprzężenia” (s. 120) czy korelacji (s. 122).

W konkluzji rozważań prowadzonych w tym rozdziale stwierdza, iż zasada czynnego udziału strony powinna być pojmowana jako dyrektywa adresowana w pierwszej kolejności do organu administracji publicznej (adresat bezpośredni), a w drugiej kolejności do strony postępowania (adresat pośredni) treścią której jest nakaz ustawodawcy, „*aby organ administracji publicznej realizując swoje ustawowe obowiązki umożliwił stronom postępowania czynny udział w postępowaniu poprzez zapewnienie odpowiednich warunków pozwalających na realizację przysługujących im uprawnień*”.

W części końcowej rozdziału III znajdujemy uzasadnienie wyboru postępowania dowodowego jako obszaru analizy zasady czynnego udziału stron w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Zasada ta, jak podkreśla Doktorantka, znajduje zastosowanie na wszystkich etapach postępowania, we wszystkich trybach, a nawet po jego zakończeniu. Natomiast z punktu widzenia administracyjnego procesu stosowania prawa ma ona najistotniejsze znaczenie na etapie ustalania stanu faktycznego sprawy. To na tym etapie strona ma możliwość aktywnego uczestnictwa

⁵ Podaję za S. Tkaczem, *Pojęcie i znaczenie zasad ogólnych postępowania administracyjnego w: System Prawa Administracyjnego Procesowego* red. nauk. G. Łaszczyca, A. Matan, Tom II, Część 2 *Zasady ogólne postępowania administracyjnego* Warszawa 2018

w postępowaniu i realnego wpływu na jego przebieg, a w konsekwencji także na rozstrzygnięcie sprawy (s. 125). Można zgodzić się z takim uzasadnieniem mimo tego, iż zakres przedmiotowy sprawy, której przedmiotem ma być analiza zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym ulega istotnemu ograniczeniu. Przekonujący jest zwłaszcza argument odnoszący się do uprawnień strony w zakresie wpływu na ustalanie stanu faktycznego sprawy, co w pewnej mierze wzmacnia jej pozycję wobec organu w postępowaniu administracyjnym.

W rozdz. IV pt. „Adresaci zasady czynnego udziału strony w postępowaniu ogólnym postępowaniu administracyjnym” przedmiotem zainteresowania Doktorantki są dwa obligatoryjne podmioty postępowania administracyjnego, a więc organ administracji publicznej, będący „adresatem bezpośrednim” analizowanej zasady oraz strona, traktowana jako „adresat pośredni”. W konsekwencji takiego rozróżnienia część 2 rozdziału nosi tytuł: „Organ administracji publicznej jako adresat bezpośredni zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym”, zaś cz. 3 „Strona ogólnego postępowania administracyjnego jako adresat pośredni zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym” (niepotrzebne powtórzenie w tytule cz. 3).

Dla wyjaśnienia terminu „organ administracji publicznej”, o którym mowa w art. 10 k.p.a., Doktorantka sięga do art. 5 § 2 pkt. 3 k.p.a. analizując po kolei wskazane tam organy (określone często ogólnie – np. „centralne organy administracji rządowej”) oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. O ile w miarę szczegółowo omawia pierwszą grupę organów administracji, to bardzo ogólnie odnosi się do grupy drugiej (wymienionych w art. 1 pkt 2 k.p.a.). Ogranicza się jedynie do stwierdzenia, iż będą to organy państwowe oraz inne podmioty, gdy są one powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw określonych w pkt 1. Zbiorczo określa je jako „organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym”. Podaje także jeden przykład podmiotów zaliczanych do tej grupy jakimi są organy uczelni wyższych. Problem organów administracji w znaczeniu funkcjonalnym wymagał rozwinięcia, zważywszy zwłaszcza na to, że są one adresatem (bezpośrednim !) przedmiotowej zasady, a z praktyką zlecania funkcji administracji publicznej mamy do czynienia relatywnie często. W kompetencje decyzyjne, tak w drodze ustawy, jak i przy wykorzystaniu formy porozumienia, są wyposażane bardzo różne podmioty nawet ze sfery prawa prywatnego.

Rozważania w kwestii pojęcia organu administracji publicznej podsumowuje w sposób pozostawiający pewne wątpliwości. Będą to, Jej zdaniem, „wszystkie organy administracji rządowej poza Radą Ministrów, niezależne od rządu organy administracji publicznej (takie jak Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), jednoosobowe organy wykonawcze jednostek samorządu terytorialnego (wspomniane w powyższej części pracy), zarząd województwa i zarząd powiatu, jeżeli przepisy szczególne o tym stanowią, inne organy upoważnione przez radę gminy, a także samorządowe kolegia odwoławcze (uznawane za organy jednostek samorządu terytorialnego na potrzeby k.p.a.) oraz organy administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym.” (s. 138). W ramach tak wyznaczonego zakresu pojęcia „organu administracji publicznej” wyraźnie brakuje starosty (art. 38 ust. 1 u.s.p.) oraz marszałek województwa (art. 46 ust. 1 u.s.g.).

Dosyć chaotyczne są rozważania ta temat strony postępowania zawarte w podrozdziale 3 w pkt. 3.1., zatytułowanym „*Pojęcie strony ogólnego postępowania administracyjnego*”, zwłaszcza dotyczące interesu prawnego czy koncepcji subiektywnej i obiektywnej strony. Trudno zaaprobować tezę o przyjęciu w k.p.a. koncepcji legitymacji obiektywnej, zwłaszcza jeśli poprzedzona jest uwagami o umorzeniu postępowania w przypadku braku interesu prawnego (s. 146). Trafne natomiast są uwagi dotyczące możliwości występowania organu administracji w charakterze strony. Należy zaaprobować stanowisko Doktorantki wobec podmiotów na prawach strony, które dysponują takimi samymi uprawnieniami, wywodzonymi z zasady czynnego udziału, jak strona (s. 157).

Pkt. 3.2 tego podrozdziału zatytułowany „*Zasady uzyskiwania statusu strony ogólnego postępowania administracyjnego*” zawiera ogólną tezę, zgodnie z którą o uzyskaniu statusu strony decyduje posiadanie interesu prawnego lub obowiązku, przy czym samo uzyskanie takiego statusu jest efektem zespołu czynności organu administracji publicznej (s. 174). Do takiego wniosku prowadzi Doktorantkę analiza sposobu w jaki określony podmiot staje się stroną postępowania (s. 159). Chodzi zatem nie o uzyskanie statusu strony, ale o obowiązki organu administracji publicznej, wszczynającego konkretne postępowanie administracyjne albo już prowadzące takie postępowanie, polegające na podjęciu określonych czynności procesowych włączających formalnie podmiot mający interes prawny do postępowania. Sama Doktorantka, pod koniec rozdziału (na s. 176), wyraźnie pisze o problemie braku „*włączenia strony do postępowania*” w kontekście zasady czynnego udziału w

postępowaniu, wskazując na konsekwencję takiego stanu rzeczy, a więc na pozbawienie możliwości korzystania z gwarancji procesowych zabezpieczających realizację tej zasady. Rozważania prowadzone w ramach tak określonego przedmiotu uznać trzeba za interesujące, a niektóre ustalenia nawet za odkrywcze.

Rozdz. V rozprawy doktorskiej, kluczowy dla niej i najbardziej obszerny (ponad 100 stron), nosi tytuł **„Uprawnienia procesowe strony wynikające z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym”**.

Już sam tytuł może sugerować, że uprawnienia procesowe strony w odniesieniu do jej czynnego udziału w postępowaniu dowodowym wynikają z samej zasady określonej w art. 10 k.p.a. Wcześniej, w rozdziale III, Doktorantka wyraża pogląd, zgodnie z którym prawo może być źródłem wielu uprawnień, a przedmiotowa „zasada czynnego udziału strony w postępowaniu rozumiana jako prawo jednostki kreuje szereg uprawnień dla tej jednostki” (s. 118). Uprawnienia takie, co stwierdza już na wstępie rozdz. V, są często konkretyzowane za pomocą określonych czynności konwencjonalnych (s. 178). Wobec tego nasuwa się pytanie: co jest formalnym źródłem uprawnień procesowych strony? Norma ogólna zawarta w art. 10 k.p.a., czy szczegółowe przepisy tej ustawy stanowiące podstawę do podejmowania odpowiednich czynności konwencjonalnych przez stronę. Odpowiedź na to pytanie jest o tyle istotna, że przyjmując pierwszą wersję (art. 10 k.p.a. jako źródło uprawnień strony) otwieramy możliwość poszerzenia katalogu i zakresu uprawnień wynikających z przepisów szczegółowych, zaś optując za wersją drugą pozbawiamy zasadę większego znaczenia prawnego (co byłoby z kolei nie do przyjęcia skoro ma ona charakter normatywny). Jest i trzecia możliwość, jak się wydaje najbardziej prawidłowa, potraktowanie tej normy analogicznie do norm konstytucyjnych w procesie stosowania prawa administracyjnego tj. jej współstosowanie z normami procesowymi, dokonując ich wykładni zgodnie z celem (wartościami, aksjologią) zasady.

Identyfikację uprawnień procesowych poprzedza zastrzeżenie, iż chodzi o takie, które przysługują stronie w postępowaniu „już prowadzonym” (jak się domyślamy – w postępowaniu wszczętym, zawisłym). Spostrzeżenie trafne, skoro status strony aktualizuje się dopiero w momencie wszczęcia postępowania (wcześniej, a więc przed wszczęciem, możemy co najwyżej mówić o stronie „potencjalnej”). Zasadnie także dla

wyróżnienia poszczególnych czynności przyjęto kryterium czasowe, związane z biegiem postępowania.

Wyróżniono pięć uprawnień, przy czym ich dobór i uzasadnienie dla takiego doboru był poprzedzony stanowisk prezentowanych w doktrynie. W efekcie poczynionych ustaleń Doktorantka przyjmuje, że składają się na nie:

- 1/ uprawnienie strony do zgłaszania wniosków dowodowych;
- 2/ uprawnienie strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego oraz do uczestnictwa w przeprowadzeniu dowodu;
- 3/ uprawnienie strony do uzyskania dostępu do akt sprawy;
- 4/ uprawnienie strony do uzyskania informacji na temat niespełnionych lub niewskazanych przesłanek zależnych od strony;
- 5/ uprawnienie strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów.

Uprawnienia te, w prezentowanej wyżej kolejności poddano szczegółowej analizie.

Jeśli chodzi o pierwsze z tych uprawnień, to Doktorantka wiąże je głównie z art. 78 k.p.a., a uzupełniająco z art. 90 § 2 pkt. 1 k.p.a. i art. 95 § 1 k.p.a. Zasadnie konkluduje, że uprawnienie strony do zgłaszania wniosków dowodowych ograniczone jest jedynie ramami ogólnego postępowania, a nie np. jego etapem. Stąd rozważania obejmują także postępowanie odwoławcze. Wniosek dowodowy strony, Jej zdaniem, powinien być rozpatrzony także po zakończeniu toku przeprowadzania dowodów oraz zamknięciu rozprawy.

Natomiast zbyt mało uwagi poświęcono normie stanowiącej podstawę tego uprawnienia. Treść art. 78 § 1 k.p.a. jest następująca: *„Żądanie strony dotyczące przeprowadzenia dowodu należy uwzględnić, jeżeli przedmiotem dowodu jest okoliczność mająca znaczenie dla sprawy.”* A więc nie jest to zwykły wniosek strony, ale **żądanie** – pytanie: czy coś z tego wynika dla uprawnień strony, zwłaszcza dla ich „siły”? Jak rozumieć zwrot *„żądanie strony należy uwzględnić”*? Nie wystarczy pewnie je tylko rozpatrzeć, zwłaszcza jeżeli dotyczy okoliczności mających znaczenie dla sprawy. Wedle jakiego kryterium organ administracji ma dokonywać oceny czy okoliczność ma znaczenie dla sprawy? Te kwestie wymagałyby bardziej wnikliwego rozpoznania.

Równie istotne jest drugie z wymienionych uprawnień strony do bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego oraz do uczestnictwa w



przeprowadzeniu dowodu, regulowane w art. 79 k.p.a. W pierwszej części rozdziału Doktorantka skupia swoją uwagę na relacji tego przepisu do zasady informowania (art. 9 k.p.a.) oraz jego związku z art. 50 k.p.a. Następnie dochodzi do wniosku, że analiza uprawnienia tam określonego wymaga uwzględnienia, poza art. 79 k.p.a., także postanowień art. 90, art. 91, 92, 94 § 2 i 95 k.p.a., które otwierają możliwość stosowania tego przepisu do rozprawy. Formułowane w tych kwestiach uwagi uznać trzeba za trafne.

W mojej ocenie należało jednak rozpocząć od dogmatycznej analizy art. 79 k.p.a., której wyniki powinny być podstawą do dalszych rozważań i wyznaczać ich kierunek. W szczególności trzeba zwrócić uwagę na strukturę art. 79. Składa się on z dwu części: § 1 stanowi: *Strona powinna być zawiadomiona o miejscu i terminie przeprowadzenia dowodu ze świadków, biegłych lub oględzin przynajmniej na siedem dni przed terminem. Zaś § 2: Strona ma prawo brać udział w przeprowadzeniu dowodu, może zadawać pytania świadkom, biegłym i stronom oraz składać wyjaśnienia.* Ogólne spojrzenie na treść obu przepisów prowadzi do wniosku, iż w § 1 znajdujemy uprawnienie strony o charakterze biernym. Z kolei w § 2 mamy nie tyle uprawnienie strony, co „prawo” (wiązka uprawnień ?) o charakterze czynnym. Oczywiście, oba uprawnienia (uprawnienie i prawo) stanowią gwarancje czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym.

.Użycie terminu „uczestnictwo”, w sytuacji, w której w przepisie art. 79 § 2 k.p.a. jest mowa o uprawnieniu określonym jako „*branie udziału w przeprowadzeniu dowodu*”, może wprowadzać w błąd i ograniczać uprawnienie strony. To nie jest tylko uprawnienie do uczestniczenia, ale uprawnienie właśnie do aktywnego udziału w postępowaniu.

Podzielić trzeba stanowisko Doktorantki dotyczące ograniczeń dowodowych wynikających z art. 79 k.p.a. zgodnie z którym uprawnienia strony tam określone odnoszą się do dowodów ze świadków, biegłych oraz oględzin. Nie ma wśród nich dowodu z dokumentu, zwłaszcza z dokumentu urzędowego, który stanowi podstawowy, a w przypadku większości postępowań administracyjnych jedyny środek dowodowy. Lukę w tym zakresie wypełnia zasada czynnego udziału strony w zw. z art. 81 k.p.a. (s. 215 i 216).

Trzecie z wymienionych uprawnień określone jako „*uprawnienie strony do uzyskania dostępu do akt sprawy*” powinno być sformułowane inaczej bowiem chodzi w nim nie tyle o uprawnienie, ale o „prawo” i to nie prawo „uzyskania dostępu” ale

prawo dostępu do akt sprawy. Prawo, bowiem mamy tu do czynienia ze szczegółowymi uprawnieniami strony gwarantującymi jej dostęp do akt sprawy w różnych formach. Prawo dostępu do akt sprawy, skoro strona nie ubiega się o uzyskanie dostępu, ale dostęp ten gwarantuje jej ustawodawca.

Złożoną strukturę prawa dostępu do akt sprawy dostrzega Doktorantka, ale traktuje je jako „uprawnienie główne”, na które składają się „uprawnienia szczegółowe” (s. 231). Do tych ostatnich prawidłowo zalicza: 1) uprawnienie do wglądu do akt sprawy (przeglądania akt), 2) uprawnienie do utrwalenia akt sprawy w drodze notatek, fotokopii/kserokopii (sfotografowanie/skserowanie akt) i odpisów, 3) uprawnienie do uzyskania uwierzytelnionych odpisów lub kopii z akt sprawy (co obejmuje uwierzytelnienie istniejących odpisów lub kopii oraz żądanie wydania odpisów uwierzytelnionych).

Z wykorzystaniem literatury przedmiotu oraz orzecznictwa sądowego bardzo szczegółowo i dogłębnie omawia poszczególne uprawnienia, prowadząc rozważania w kontekście ich związku z zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym. Prawo dostępu do akt, co nie budzi wątpliwości, stanowi jedną z najistotniejszych gwarancji procesowych realizacji tej zasady. Jak jednak zauważa Doktorantka, przepisy ograniczające dostęp do akt sprawy mają po części charakter archaiczny i nie przystają do zmieniającej się rzeczywistości (s. 251). Zwraca uwagę na szczególny charakter tego prawa, które przysługuje stronie również po zakończeniu postępowania.

Kolejne uprawnienie (czwarte) strony do uzyskania informacji na temat niespełnionych lub niewskazanych przesłanek zależnych od strony jest określone w art. 79a k.p.a. i bezpośrednio nawiązuje do art. 10 k.p.a. (konkretyzuje zasadę tam określoną, uszczegóławia art. 10 k.p.a., s. 259) stanowiąc w § 1 : *„W postępowaniu wszczętym na żądanie strony, informując o możliwości wypowiedzenia się co do zebranych dowodów i materiałów oraz zgłoszonych żądań, organ administracji publicznej jest obowiązany do wskazania przesłanek zależnych od strony, które nie zostały na dzień wysłania informacji spełnione lub wykazane, co może skutkować wydaniem decyzji niezgodnej z żądaniem strony. Przepisy art. 10 § 2 i 3 stosuje się.”*

Doktorantka w sposób wszechstronny i wyczerpujący dokonuje analizy tego relatywnie nowego (wprowadzonego w ramach nowelizacji k.p.a. w 2017 r.) przepisu z wykorzystaniem ustaleń doktryny oraz orzecznictwa sądowego. Przepis stanowi, w jej ocenie, przejaw urzeczywistnienia zasady czynnego udziału strony w

postępowaniu. Wskazuje na pewne wady przyjętych rozwiązań, polegające w szczególności na uprzywilejowaniu strony żądającej wszczęcia postępowania.

Ostatnia pozycja w katalogu to uprawnienie strony do wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów, wynikające z art. 81 k.p.a. Przepis stanowi: *„Okoliczność faktyczna może być uznana za udowodnioną, jeżeli strona miała możliwość wypowiedzenia się co do przeprowadzonych dowodów, chyba że zachodzą okoliczności, o których mowa w art. 10 § 2.”* W sposób oczywisty koresponduje z częścią drugą art. 10 § 1 k.p.a., przy czym o ile ten drugi określa obowiązek organu prowadzącego postępowanie, o tyle pierwszy może nie bezpośrednio, ale w sposób pośredni (dorozumiany) uprawnienie strony do „wypowiedzenia się” co do zebranych dowodów pod wskazanym rygorem. Jest jedną z sankcji brakujących w art. 10 k.p.a., których poszukuje Doktorantka w celu dopełnienia normy nakładającej na organ obowiązek zapewnienia stronie czynnego udziału w postępowaniu. Niezwykle ważne uprawnienie strony z punktu widzenia możliwości odniesienia się do wszystkich dowodów przeprowadzonych w postępowaniu, nazwanych i nienazwanych, a nie tylko wskazanych w art. 79 k.p.a.

W oddzielnych podrozdziałach poddano analizie problem przysłuchania strony w kontekście omawianej zasady (podr. 8) oraz zagadnienie stosowania zasady w postępowaniu dotyczącym spraw załatwianych milcząco oraz w trybie uproszczonym (podr. 9). W pierwszym przypadku, zdaniem Doktorantki, trudno uznać tę instytucję za uprawnienie strony do udziału w postępowaniu dowodowym, chyba że odnosimy ją do sytuacji, w której inne strony postępowania korzystają z uprawnień określonych w art. 79 k.p.a. (s. 279). Zaś w drugim przypadku, przepis art. 122d § 1 k.p.a. wyraźnie wyklucza stosowanie art. 10 i art. 79a. do spraw załatwianych milcząco (podobnie w postępowaniu uproszczonym), stąd obowiązek organu zapewnienia czynnego udziału strony w postępowaniu nie znajduje zastosowania. Doktorantka podnosi jednak pewne wątpliwości w tej kwestii, zwłaszcza w sytuacji wielości stron postępowania i konieczności zapewnienia stosownej ochrony innych stron niż strona inicjująca postępowanie (s. 287), a także jeśli organ administracji ma świadomość tego, że nie załatwi sprawy w sposób milczący (s. 286).

W ostatnim rozdziale rozprawy (VI) pt. **„ Skutki prawne naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym”** Doktorantka przyjmuje założenie, iż charakter

(rodzaje) skutków prawnych należy wiązać, co do zasady, ze stopniem naruszenia przepisów postępowania administracyjnego (z gradacją wad aktu administracyjnego). Trafnie jednak zauważa, że te same wady postępowania polegają różnej kwalifikacji ze względu na skutki prawne jakie wywołują. To samo naruszenie, jak pisze, „*zmienia formę w zależności od etapu, w którym zostało wykryte (innymi słowy ta sama wada podlega kwalifikacji wedle reżimu prawnego, w ramach którego wyjdzie na jaw)*” (s. 196). Posiłkując się kryterium zastosowanym przez ustawodawcę w art. 145 p.p.s.a. wyróżnia trzy rodzaje naruszeń zasady czynnego udziału strony w postępowaniu: 1) naruszenia przepisów postępowania; 2) naruszenia przepisów postępowania stanowiące podstawą wznowieniową; 3) naruszenia przepisów postępowania stanowiące podstawę dla stwierdzenia nieważności decyzji administracyjnej. Różnienie takie, w kontekście skutków prawnych wad procesowych, będzie miało istotne znaczenie dla trybów nadzwyczajnych (wznowieniowego i nieważnościowego), ale także pewne znaczenie dla trybu zwykłego postępowania.

Co do pierwszej grupy uchybień procesowych, w nawiązaniu do art. 145 § 1 ust. 1c p.p.s.a. rodzi się pytanie czy należało w jej ramach nie należało dokonać dalszego podziału wyróżniając „naruszenia przepisów postępowania mogących mieć istotny wpływ na wynik sprawy”. Tak określone kryterium determinuje skutki prawne uchybień zaliczanych do tej kategorii, nie będących jednak naruszeniami kwalifikowanymi w znaczeniu przyjmowanym przez Doktorantkę. Być może ma ono znaczenie także z punktu widzenia art. 138 § 1 k.p.a.

W konkluzji rozważań zawartych w podr. 1 dochodzi do wniosku, iż skutki prawne naruszenia zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym w postępowaniu dowodowym zależą od rodzaju i stopnia naruszenia, ocenianego na etapie, na jakim dojdzie do ich wyjawienia. Także ocena tego naruszenia i etapu, na którym doszło do jego wyjawienia pozwoli na określenie właściwego trybu dla wyeliminowania powstałej wadliwości decyzji administracyjnej (s. 302, 303).

Rozważania zawarte w podr. 2 („*Naruszenie zasady czynnego udziału strony kwalifikowane jako naruszenie przepisów postępowania administracyjnego i skutki tego naruszenia*”) zmierzają do określenia skutków naruszenia przedmiotowej zasady ujawnionych na etapie postępowania pierwszoinstancyjnego oraz drugoinstancyjnego. Rozróżnienie takie jest uzasadnione, skoro w pierwszym przypadku wadliwość każdego rodzaju, oczywiście na tym etapie ujawniona, powinna

prowadzić do konwalidacji uchybienia przez organ prowadzący postępowanie. Natomiast problem ten jest dużo bardziej złożony, jeśli uchybienie takie zostanie dostrzeżone dopiero przez organ II instancji. Poszukując rozwiązania tego problemu przywołuje stanowisko B. Adamiak, według której, w przypadku rażącego naruszenia norm prawa procesowego przez organ pierwszej instancji, w szczególności z pozbawieniem strony udziału w postępowaniu, organowi drugiej instancji przysługują tylko kompetencje kasacyjne. Natomiast w sytuacji, gdy naruszenie norm prawa procesowego nie będzie miało charakteru rażącego, zadaniem organu odwoławczego będzie usunięcie skutków naruszeń poprzez przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego z wykorzystaniem art. 136 k.p.a. Doktorantce, jak wynika z prowadzonych rozważań, bliski jest pogląd, iż pozbawienie strony możliwości uczestnictwa w postępowaniu powinno być poczytywane jako równoznaczne z brakiem wyjaśnienia sprawy w zakresie mającym wpływ na jej rozstrzygnięcie w rozumieniu art. 138 § 2 k.p.a (s. 308). Ma pewne wątpliwości co do tego czy hipoteza tego przepisu obejmuje tego rodzaju uchybienia organ u I instancji, proponując nawet jego modyfikację (s. 309).

Po analizie stanowisk doktryny oraz orzecznictwa sądów administracyjnych stwierdza, iż w przypadku naruszeń postępowania wykrytych po wydaniu decyzji w pierwszej instancji i przed uzyskaniem przez nią waloru ostateczności, skutek w postaci uchylenia decyzji i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji powinien nastąpić wówczas, gdy w postępowaniu przed organem pierwszej instancji nie zostałyby przeprowadzone postępowanie wyjaśniające w żadnym zakresie albo gdy postępowanie prowadzone przed organem pierwszej instancji byłoby obciążone takimi wadami, które uniemożliwiłyby uznanie sprawy za wyjaśnioną (s. 318).

Zajmuje wyraźne stanowisko w kwestiach spornych. Dotyczy to w szczególności wpływu uchybień w zakresie pozbawienia strony udziału w postępowaniu. W Jej ocenie, mogą one stanowić podstawę decyzji kasacyjnej jeśli miały wpływ na rozstrzygnięcie podejmowane przez organ I instancji. Natomiast to czy miały taki wpływ, czy też nie, nie ma znaczenia dla wszczęcia postępowania wznowieniowego.

W tej części rozdz. VI rozprawy, w ślad za R. Suwajem podejmuje próbę doprecyzowania rodzajów uchybienia procesowych względem strony postępowania, mających miejsce na etapie postępowania dowodowego. Mogą one polegać zarówno

na działaniu, jak i zaniechaniu. Będą to: 1) naruszenie obowiązku w zakresie zawiadomienia strony o wszczętym postępowaniu z urzędu oraz na wnioski innych stron; 2) naruszenie obowiązku w zakresie zawiadamiania strony o podejmowanych w sprawie czynnościach dowodowych; 3) naruszenie obowiązku w zakresie informowania stron o okolicznościach (zarówno faktycznych, jak i prawnych), które mogą rzutować na ich sytuację procesową; 4) uniemożliwienie stronom udziału w rozprawie oraz innych czynnościach postępowania dowodowego (zadawanie pytań, składanie oświadczeń oraz wyjaśnień (niedopuszczenie do głosu; brak protokolowania pytań) (s. 309-310). Są to, co nie ulega wątpliwości, typowe rodzaje uchybień względem przedmiotowej zasady.

W kolejnym podrozdziale (nr 3), zgodnie z przyjętą wcześniej klasyfikacją naruszeń przepisów postępowania, omawia naruszenie zasady czynnego udziału strony kwalifikowane jako podstawy wznowieniowa oraz skutki tego naruszenia. Skupia swoją uwagę na podstawie określonej w art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a., a więc na wznowieniu postępowania z uwagi na brak udziału strony w postępowaniu bez jej winy. Nie oznacza to jednak, jak zauważa, że inne podstawy wznowieniowe nie mają związku z naruszeniem tej zasady, aczkolwiek mniej oczywisty niż wymieniona na wstępie. W szczególności chodzi o wznowienie postępowania ze względu na wyjście na jaw istotnych dla sprawy nowych okoliczności faktycznych lub nowych dowodów istniejących w dniu wydania decyzji, nieznanymi organowi, który wydał decyzję (art. 145 § 1 pkt 5) k.p.a.). Także inne podstawy wznowieniowe mogą zbiegać się z naruszeniem zasady niemniej jednak to podstawa z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. pozostaje z nią w ścisłym związku i z tego też względu była ona poddana szczegółowej analizie (s. 318).

Pierwszy problem jaki wiąże się z podstawą z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. i który Doktorantka szczegółowo analizuje z wykorzystaniem doktryny i orzecznictwa, dochodząc do trafnych wniosków w kwestii skutków prawnych uchybienia tam wskazanego, dotyczy oceny naruszenia prawa procesowego do którego odsyła przepis, pod kątem wpływu tego (takiego) uchybienia procesowego na treść wydanego rozstrzygnięcia. W Jej ocenie, zważywszy zwłaszcza na charakter tego postępowania, gdzie na etapie jego wszczęcia nie można dokonywać merytorycznych ocen podstawy wznowienia oraz treść art. 151 § 2 k.p.a., wystąpienie przesłanki z art. 145 § 1 pkt 4 k.p.a. stanowi przesłankę do wznowienia postępowania, natomiast

wydanie decyzji merytorycznej w tym postępowaniu wymaga już oceny wpływu naruszenia na wydane w sprawie rozstrzygnięcie.

Kolejny problem dotyczy pytania o to, kiedy możemy przyjąć że omawiana podstawa wznowieniowa zaistniała. I tu znowu stanowisko Doktorantki, sformułowane po wyczerpującej analizie doktryny i orzecznictwa, z którym trzeba się zgodzić, zmierza w kierunku tezy, iż chodzi o wszelkie czynności procesowe o istotnym znaczeniu dla rozstrzygnięcia sprawy, a w których udział strony jest przewidziany w k.p.a. Za brak udziału strony w postępowaniu należy uznać albo całkowity brak jej udziału w postępowaniu albo brak udziału w istotnych dla sprawy czynnościach wyjaśniających. (s. 331). Do tych sytuacji odnosi się także ocena braku winy strony. W przypadku naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym wskazana podstawa wznowieniowa zaistnieje, jeżeli: 1) strona zostanie bez własnej winy pozbawiona możliwości udziału w całym postępowaniu administracyjnym, co będzie równoznaczne z uniemożliwieniem jej udziału także w postępowaniu dowodowym jako fragmencie tego postępowania oraz gdy 2) strona bez własnej winy nie wzięła udziału w czynnościach postępowania dowodowego mających istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy (s. 335).

W ostatnim podrozdziale (nr 4) przedmiotem analizy, zgodnie z przyjętym wyżej kluczem, jest zagadnienie naruszenia zasady czynnego udziału strony kwalifikowane jako rażące naruszenie prawa i skutki tego naruszenia. Już z samego tytułu wyraźnie wynika, że problem naruszenia przedmiotowej zasady Doktorantka widzi (ewentualnie) w ramach przesłanki nieważnościowej określonej w drugiej części art. 156 § 2 k.p.a., a więc jako rażące naruszenie prawa procesowego (s. 343). Dochodzi jednak do wniosku, że istotne z punktu widzenia przedmiotu rozprawy uchybienia w zakresie postępowania dowodowego nie można kwalifikować w kategoriach rażącego naruszenia prawa procesowego (s. 346). Właściwy dla nich będzie tryb wznowieniowy. Dostrzega jednak, w ślad za M. Boguszem, pewną możliwość przełamania tezy o rozłączności trybu wznowieniowego oraz nieważnościowego i odnosi to do sytuacji, w której ze względu na upływ czasu nie istnieje możliwość uchylenia decyzji w wyniku wznowienia postępowania. Brak możliwości „przywrócenia stanu praworządności” skłania do rozważenia rażących uchybień procesowych jako podstaw stwierdzenia nieważności decyzji.



Na tej podstawie formułuje bardziej ogólną tezę: „*Przyjmowanie koncepcji rozłączności trybów w przypadku, gdy zastosowanie trybu teoretycznie właściwego jest niemożliwe, a jedyne dopuszczalne rozwiązania nie prowadzą do pożądaných skutków w państwie prawa byłoby po prostu sprzeczne z gwarancjami zapewnianymi nie tylko przez normy administracyjne, ale także przez samą Konstytucję RP. Jeżeli wartości przewidziane w Konstytucji RP i zagwarantowane jednostkom nie mogą uzyskać dostatecznej ochrony tylko przez wzgląd na wypracowane koncepcje, to oznacza, że koncepcje te albo są zupełnie niewłaściwe (czego nie można powiedzieć w odniesieniu do rozłączności omawianych trybów, bo przecież w znacznej części przypadków założenie to się sprawdza), albo nie są właściwe w odniesieniu do wszystkich przypadków.*”

Teza może zbyt daleko idąca, ale godna rozważenia, zwłaszcza w kontekście rozciągnięcia okresu przedawnienia na wszystkie przesłanki nieważności decyzji. Obecnie, od wprowadzenia zmiany w art. 156 § 2 k.p.a. 2021 r., nie stwierdza się nieważności decyzji z przyczyn wymienionych w § 1, w tym ze względu na rażące naruszenie prawa, jeżeli od dnia jej doręczenia lub ogłoszenia upłynęło dziesięć lat.⁶ Trudno zaakceptować stanowisko, że decyzja administracyjna obarczona wadami nieważnościowymi, a więc wadami materialnoprawnymi, włączającymi nawiązanie stosunku administracyjnoprawnego bądź stosunku o określonej treści, nie może zostać usunięta z obrotu prawnego. Nie sądzę jednak, aby droga zaproponowana przez Doktorantkę była właściwa. Zmierzałbym raczej, w zależności od sytuacji, do wykorzystania innych możliwości jakie daje Kodeks postępowania administracyjnego, w tym np. zastosowania instytucji stwierdzenia wygaśnięcia decyzji (art. 162 § 1 pkt. 1 k.p.a.), uchylecia czy zmiany decyzji administracyjnej w stanie nagłej konieczności (art. 161 k.p.a.) czy nawet zmiany/uchylecia decyzji na podstawie której strona nabyła prawo (art. 155 k.p.a.).

W **Zakończeniu** rozprawy znajdujemy krótkie podsumowanie rozważań w niej prowadzonych. Doktorantka zwraca uwagę na szczególne znaczenie zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, zwłaszcza w postępowaniu dowodowym. Stanowi ona jedną z istotnych gwarancji prawidłowego

⁶Zmiana dokonana na mocy art. 1 ustawy z dnia 11 sierpnia 2021 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 202 r., poz. .1491)



stosowania prawa na etapie ustalania stanu faktycznego sprawy. Prowadzona w rozprawie analiza pozwoliła na ustalenie obowiązków organu administracji publicznej wynikających z tej zasady oraz powiązanych z nimi („sprzężonych”) uprawnień procesowych strony. Uprawnienia te dają stronie możliwość wpływu na przebieg postępowania, a w konsekwencji także na podejmowane rozstrzygnięcie. Obowiązkiem organu jest zapewnienie stronie czynnego udziału w postępowaniu, zaś uchybienia w tym zakresie stanowią naruszenie prawa procesowego o charakterze zwykłym bądź kwalifikowanym, które mogą skutkować usunięciem z obrotu prawnego wydanej decyzji.

W ogólnej konkluzji stwierdza, iż *„przewidziana w art. 10 k.p.a. zasada ma ogromne znaczenie w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Złożony charakter tytułowej zasady, szeroki zakres zastosowania i uwzględnienie jej przez ustawodawcę w pozostałych regulacjach k.p.a. doskonale obrazuje jej doniosłość prawną. Treść art. 10 k.p.a., a także ściśle powiązanych z zasadą czynnego udziału strony uprawnień, których naruszenie wiąże się z poważnymi skutkami prawnymi powinny stanowić paradygmat zarówno dla adresatów bezpośrednich, jak i pośrednich art. 10 k.p.a. z tym zastrzeżeniem, że to najczęściej adresaci bezpośredni (organy administracji publicznej) są adresatami świadomymi. Silna protekcja praw stron w toku postępowań jurysdykcyjnych bez wątpienia może przyczynić się do polepszenia standardów tychże postępowań i w dalszej mierze przełożyć się na większą trwałość decyzji wydawanych przez organy administracji publicznej”* (s. 353).

Pozytywnie ocenia regulację zawartą w art.10 k.p.a., dostrzega natomiast pewne wady rozwiązań szczegółowych konkretyzujących tę zasadę. W związku z tym wskazuje na potrzebę ulepszenia obowiązujących przepisów, w tym: 1/ zmianę art. 73 k.p.a. poprzez uproszczenie i odformalizowanie dostępu do akt sprawy administracyjnej; 2/ zmianę art. 95 § 2 k.p.a. poprzez ograniczenie możliwości uchylania pytań przez organy administracji publicznej; 3/ zmianę art. 79a k.p.a. w taki sposób, aby uwzględniał on sytuację wielości stron postępowania; 4/ zmianę regulacji dotyczących milczącego załatwienia sprawy poprzez; 5/ zmianę art. 138 § 2 k.p.a. poprzez rozszerzenie regulacji o możliwość wydawania decyzji kasacyjnej, gdy ponowne rozpatrzenie sprawy byłoby konieczne z uwagi na potrzebę ochrony praworządności. Propozycje, przynajmniej w części, do rozważenia, aczkolwiek trudno jednoznacznie stwierdzić, że wadliwość prowadzonych postępowań związana z

naruszaniem zasady czynnego udziału stron w postępowaniu dowodowym jest generowana przez wady rozwiązań prawnych. Czy przyczyną tego nie jest praktyka stosowania prawa.

III

Lektura rozprawy doktorskiej mgr Pauli Konopczyńskiej skłania do sformułowania kilku uwag, natury ogólnej oraz szczegółowych, wskazujących na pewne niedoskonałości pracy, ale też jej wartości oraz kierunków dalszych badań na zasadą czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym.

Jeśli chodzi o pierwszą grupę uwag, to poza tymi, które zostały wyrażone wcześniej, w trakcie recenzowania poszczególnych części rozprawy, wypada podnieść kilka dodatkowych:

1/ wyraźnym brakiem rozprawy jest brak jasno sformułowanej hipotezy (hipotez) oraz końcowej tezy (tez), a takie wyraźnie się rysują. Oczywiście, czytelnik jest w stanie je zrekonstruować, ale naukowy charakter rozprawy doktorskiej wymagałby, aby to jednak Doktorantka to uczyniła;

2/ poszczególne rozdziały rozprawy nie kończą się wnioskami, co oczywiście nie jest konieczne, natomiast nadaje pracy spójności i umożliwia śledzenie toku rozważań. Dyscyplinuje też autora. Wnioski końcowe powinny stanowić logiczny rezultat prowadzonej wcześniej analizy.

3/ rozważania Doktorantki w wielu fragmentach pracy sprawiają wrażenie nieuporządkowanych, chaotycznych.

Zgłaszane wyżej uwagi nie zmieniają ogólnej pozytywnej oceny rozprawy. Można je traktować jako argumenty wskazujące na konieczność prowadzenia dalej badań nad tą zasadą, bądź też do polemiki (nie zawsze recenzent ma rację).

W czym upatruję szczególną wartość recenzowanej rozprawy doktorskiej:

1/ wypełnia pewną lukę w nauce procesu administracyjnego jak jest brak do tej pory opracowania monograficznego na temat ogólnej zasady czynnego udziału strony ogólnym postępowaniu administracyjnym zawężonego do czynnego udziału w postępowaniu dowodowym i to jest jej niewątpliwa wartość.

2/ ukazuje problemy jakie nauka prawa, w tym nauka prawa administracyjnego, ma z zasadami ogólnymi postępowania administracyjnego. Nawet nie chodzi o to, czy normy kreujące te zasady (art. 6 – 16 k.p.a.) mają charakter norm-zasad bądź norm-

reguł, ale na ile mogą stanowić samodzielną podstawę do określenia obowiązków procesowych organu administracji i uprawnień procesowych strony postępowania. Doktorantka opowiada się za ścisłym powiązaniem obowiązków organu administracji wynikających z art. 10 z uprawnieniami procesowymi strony zawartymi w przepisach szczegółowych. Te ostatnie mają konkretyzować czy urzeczywistniać zasadę, natomiast art. 10 jest, także w powiązaniu z przepisami szczegółowymi, źródłem obowiązków procesowych organu. Takie powiązania bardzo szczegółowo, dogłębnie i merytorycznie wykazuje (zwłaszcza części IV i V rozprawy). Zasygnalizowałem wcześniej możliwość traktowania normy kreującej przedmiotową zasadę jako normy podlegającej współstosowaniu z normami szczegółowymi określającymi uprawnienia strony postępowania do udziału w postępowaniu

3/ wartością pracy jest także traktowanie zasady czynnego udziału strony w postępowaniu w powiązaniu z innymi zasadami ogólnymi, w tym zasadą informowania (art. 9) oraz zasadą prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.).

4/ w pracy wyraźnie rysuje się myśl (może to być jedna z tez rozprawy) o roli tej zasady ogólnej w niwelowaniu przewagi organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie wobec strony. Ta przewaga organu, ze względu na przyjęty jurysdykcyjny model postępowania, jest oczywista, stąd pozytywnie należy ocenić poszukiwania Doktorantki w zakresie możliwości wykorzystania tych uprawnień procesowych strony, które „urzeczywistniają” zasadę.

5/ rozprawa nie ma czysto dogmatycznego charakteru, Doktorantka wykorzystuje literaturę przedmiotu (277 pozycji) oraz orzecznictwo sądowe (118), a nawet decyzje organów administracji publicznej, dzięki czemu widzimy określone instytucje prawa procesowego nie tylko jako normatywne konstrukcje składające się na zasadę czynnego udziału strony w postępowaniu, ale jako „prawo w działaniu”.

Recenzowana rozprawa doktorska stanowi otwarcie dla nowych problemów badawczych, które po jej lekturze zaczynamy wyraźniej dostrzegać. Wymienię tylko niektóre z rysujących się kierunków badań:

1/ jednym z takich problemów będzie analiza zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, bez ograniczenia do postępowania dowodowego, prowadzona zwłaszcza w kontekście wzmocnienia pozycji strony postępowania;

2/ byłyby niezwykle interesujące spojrzenie z perspektywy zasady czynnego udziału stron, zwłaszcza uprawnień procesowych strony, na szczególne procedury jurysdykcyjnych, zwłaszcza regulowane przepisami „specustw”. Doktorantka, jak to wyraźnie sygnalizuje na wstępie, ogranicza pole swoich rozważań do ogólnego postępowania administracyjnego. Jedynie w rozdz. IV, tam gdzie pisze o zasadach uzyskiwana statusu strony, sięga porównawczo do prawa budowlanego i prawa ochrony środowiska (s. 158).

3/ nieco na marginesie pracy pojawia się problem organów administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym, które są zobligowane do stosowania przepisów kodeksowych, w tym także zasad ogólnych, a zwłaszcza zasady czynnego udziału strony w postępowaniu. Wymagałoby to badań empirycznych, ale można zakładać, że organy zaliczane do tej grupy, nie stosujące na co dzień Kodeksu postępowania administracyjnego, będą miały z tym problemy.

VI

W konkluzji jeszcze raz stwierdzić należy, że rozprawa doktorska mgr Patrycji Karpińskiej spełnia wymagania przewidziane ustawą z dnia 20 lipca 2018r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną Doktorantki w dyscyplinie oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, a przedmiotem rozprawy doktorskiej było oryginalne rozwiązanie problemu naukowego.

Poddana ocenie rozprawa doktorska stanowi podstawę do podjęcia dalszych czynności zmierzających do nadania Doktorantce stopnia naukowego doktora nauk prawnych.

Andrzej Matan