



**WYDZIAŁ PRAWA I ADMINISTRACJI
UNIwersYTETU KARDYNAŁA STEFANA WYSZYŃSKIEGO
W WARSZAWIE**

Warszawa, 27 lutego 2025 r.

Dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, prof. ucz.

Kierownik Katedry Postępowania Administracyjnego UKSW

Recenzja

**rozprawy doktorskiej autorstwa mgr Pauli Konopczyńskiej
pt. „Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym
postępowaniu administracyjnym”
sporządzona w postępowaniu o nadanie stopnia naukowego doktora nauk prawnych**

W wykonaniu powierzanej mi przez Radę Dyscypliny Nauki Prawne Uniwersytetu Gdańskiego uchwałą z dnia 16 grudnia 2024 r. w sprawie powołania komisji doktorskiej funkcji recenzenta rozprawy doktorskiej mgr Pauli Konopczyńskiej pt. „Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym”, napisanej pod kierunkiem dr. hab. Mariusza Bogusza, prof. UG, przedkładam poniżej recenzję uwzględniającą wymagania określone w art. 187 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce (Dz.U. z 2024 r. poz. 1571 ze zm.).

1. Stosownie do regulacji powołanego wyżej art. 187 ust. 1-3 Prawa o szkolnictwie wyższym i nauce, rozprawa doktorska prezentuje ogólną wiedzę teoretyczną kandydata w

dyscyplinie albo dyscyplinach oraz umiejętność samodzielnego prowadzenia pracy naukowej lub artystycznej; 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; 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. Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Pauli Konopczyńskiej pt. „Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym”, napisana pod kierunkiem dr. hab. Mariusza Bogusza, prof. UG, w moim przekonaniu, **spełnia powyższe kryteria.**

2. Recenzowana praca opiera się na analizie klasycznej instytucji administracyjnego prawa procesowego – jednej z kluczowych zasad dla kształtowania demokratycznego państwa prawnego, w postaci zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Pod względem przedmiotowym autorka odnosi tę konstrukcję do etapu przeprowadzania postępowania dowodowego. Formułując i realizując temat rozprawy doktorskiej dokonano wyczerpującej analizy normatywnej i funkcjonalnej zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym, odnosząc się nie tylko do jej konstrukcji prawnej, zakresu podmiotowego i przedmiotowego tej zasady w postępowaniu dowodowym, lecz także konsekwencji jej naruszenia. Główne rozważania poprzedzają analizy dotyczące rozumienia pojęcia postępowania administracyjnego i ogólnego postępowania administracyjnego oraz dotyczące międzynarodowych i krajowych standardów w zakresie zasady udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, co sprawia, iż praca jawi się jako spójne i wyczerpujące kompendium w zakresie doktrynalnego rozumienia oraz praktyki orzeczniczej odnośnie do standardu zasady czynnego udziału strony, w szczególności na etapie postępowania dowodowego. O ile sam temat rozprawy związany jest z tematyką obszernie opracowaną w literaturze krajowej zarówno w aspekcie zasady ogólnej związanej z czynnym udziałem strony, jak i z zakresem postępowania dowodowego, autorce udało się stworzyć spójne i nowatorskie połączenie tych dwóch elementów w sposób, który należy ocenić zdecydowanie pozytywnie. Wybór **tematu** na tym tle oceniam jako dobrze przemyślany i trafny. Realizacja zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym wywołuje bowiem na tle konkretnych spraw nadal wiele wątpliwości praktycznych uwidacznianych w postępowaniu odwoławczym i w postępowaniu przed

sądami administracyjnymi. Szczególnej doniosłości problemy te nabierają przy tym w kontekście badania naruszenia przepisów postępowania, zwłaszcza względem kwestii oceny prawidłowości ustalenia stanu faktycznego sprawy, co zostało odpowiednio zaakcentowane. Niewątpliwym atutem pracy jest przy tym nie tylko podjęcie istotnego dla podstawowych gwarancji proceduralnych i istoty postępowania administracyjnego tematu, co przede wszystkim konsekwentna i spójna realizacja postawionych celów w oparciu o dobrze rozpoznaną literaturę przedmiotu, jak również precyzyjnie, jasno stawiane i właściwie umotywowane tezy. Całość wskazuje na dużą wiedzę autorki dotyczącą koncepcji doktrynalnych, co stanowiło kanwę pogłębionych i kompleksowych rozważań związanych z obranym tematem rozprawy, w tym problemów praktycznych stosowania zasady czynnego udziału strony.

3. We wstępie pracy nakreślono jej podstawowe założenia. Określając **przedmiot** rozprawy, podkreślono, że wynikająca z art. 10 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (dalej: k.p.a.) zasada czynnego udziału strony w postępowaniu jest szczególnie istotna z perspektywy procesu stosowania prawa, a jej doniosły charakter i kluczowa rola przejawiają się w postępowaniu dowodowym. **Celem** pracy było zatem kompleksowe zbadanie przedmiotowej zasady i jej zastosowania w postępowaniu dowodowym. Trafnie zasygnalizowano, rozwiniętą dalej, korelację między obowiązkiem organu a prawem strony do czynnego udziału w postępowaniu. Z perspektywy strony, jak wskazano, najistotniejsze jest bowiem to, w jakie prawa i uprawnienia wyposaża ją tytułowa zasada (czyli innymi słowy – jaką aktywność w postępowaniu może podjąć strona dzięki gwarancjom wynikającym z tej zasady). Zasada ta została zatem poddana analizie właśnie z perspektywy uprawnień strony, których największa pula przysługuje na etapie postępowania dowodowego, co uzasadniło zawężenie obszaru prowadzonej analizy do zakresu postępowania dowodowego. Wskazano ponadto, że celem pracy było nie tylko kompleksowe przeanalizowanie zasady z art. 10 k.p.a. oraz unaocznienie jej istotnej roli, ale także przyjrzenie się funkcji tego przepisu w postępowaniu dowodowym, jak również dokonanie oceny konsekwencji związanych z brakiem realizacji omawianej zasady na konkretnym etapie postępowania. Jako obszar badań wybrano ogólne postępowanie administracyjne (jurysdykcyjne), uwzględniając w jego zakresie także sprawy załatwiane milcząco oraz postępowanie uproszczone.

Przedmiot pracy został określony bardzo konkretnie, co zostało również rozwinięte w dalszych częściach rozprawy. W sposób ogólny wskazano także cele rozprawy. Drobny

niedosyt może być związany z brakiem szerszego ujęcia we wstępie hipotez badawczych, choć może być to przemyślanym zabiegiem, gdyż w poszczególnych rozdziałach nie brak wyraźnie podkreślanych, samodzielnie formułowanych i uzasadnionych tez autorki odnoszących się do poszczególnych analizowanych zagadnień i problemów badawczych, wydaje się natomiast, że wstęp był pisany już po zakończeniu prac nad rozprawą, by uwzględnić jedynie te elementy metodologiczne, które nie zostały odpowiednio zaakcentowane w treści poszczególnych rozdziałów. Z pewnością uznać należy, że postawione cele zostały przez Autorkę zrealizowane.

4. Autorka wyczerpująco odnosi się we wstępie do obranych w celu realizacji przedmiotu pracy i jej celów **metod** naukowych. Metoda dogmatyczna służyła ustaleniu charakteru prawnego zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym oraz przeanalizowaniu dotychczasowego stanowiska doktryny i judykatury. Dokonanie oceny problemów związanych z praktyczną realizacją przedmiotowej zasady nastąpiło przy użyciu metody empirycznej. Natomiast jedynie posiłkowo, przy nawiązaniu do historii regulacji, korzystano z ujęcia historycznego. Świadomie zrezygnowano, co uzasadniono, z użycia metody komparatystycznej. Dobór i wykorzystanie metod jest poprawny i służy realizacji celów badawczych rozprawy.

5. Dobór i wykorzystanie **źródeł** również zasługują na aprobującą ocenę. Poza materiałem normatywnym, w szerokim zakresie wykorzystano dorobek doktryny głównie krajowej (w wykazie literatury 277 pozycje, zarówno opracowania monograficzne, komentarze, jak i artykuły naukowe). Powołane pozycje obejmują współczesne publikacje, jak i należące do kanonu doktryny prawa administracyjnego. Uwzględniono także w adekwatnym zakresie literaturę z zakresu teorii i filozofii prawa, prawa konstytucyjnego i prawa międzynarodowego. Materiał źródłowy stanowią również orzeczenia TSUE, TK, ETPCz oraz sądów administracyjnych. Zakres przywołania stanowisk orzeczniczych potwierdza, że dokonywane analizy i podejmowane przez autorkę wnioski są należycie poparte nie tylko literaturą przedmiotu, ale także praktyką orzecniczą.

6. Rozprawa posiada prawidłowy **układ pracy**, strukturę podziału treści i kolejność części. Jest to podział logiczny i spójny, zasygnalizowany we wstępie pracy. Pierwszy rozdział podejmuje zagadnienia wstępne związane z pojęciem postępowania administracyjnego, w tym koncepcji szerokiego i wąskiego rozumienia tego pojęcia oraz

pojęcia ogólnego postępowania administracyjnego. W jego ramach autorka odnosi się do aspektu stosowania norm prawa materialnego w ramach postępowania administracyjnego oraz pojęcia i funkcji postępowania dowodowego. Przedmiotem rozdziału II uczyniono standardy w zakresie udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, z uwzględnieniem standardów wynikających z Karty Praw Podstawowych UE, Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, Kodeksu Dobrej Administracji, ReNEUAL, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, problemu Powszechnej Deklaracji Prac Człowieka i Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych jako źródła standardów dla tytułowej zasady, jak również standardów wynikających z Konstytucji RP. Rozdział III przedstawia konstrukcję prawną zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, z wyróżnieniem kwestii pojęcia zasady w prawie, pojęcia zasad ogólnych Kodeksu postępowania administracyjnego, przeglądu literatury na ten temat, podmiotowych i przedmiotowych elementów konstrukcji prawnej zasady czynnego udziału strony oraz uzasadnienia wyboru postępowania dowodowego jako obszaru analizy tytułowej zasady. Rozdział IV poświęcono adresatom zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, zarówno organowi jako adresatowi bezpośredniemu, jak i stronie jako adresatowi pośredniemu. W rozdziale 5 wyczerpująco scharakteryzowano poszczególne uprawnienia procesowe strony wynikające z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w tym uprawnienie do: zgłaszania wniosków dowodowych, bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego oraz uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu, uzyskania dostępu do akt sprawy, uzyskania informacji na temat niespełnionych lub niewykazanych przesłanek zależnych od strony, wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów. W tym rozdziale omówiono także przesłanki uzasadniające wyłączenie uprawnień procesowych strony w postępowaniu dowodowym wynikających z zasady czynnego udziału oraz problem uprawnienia do złożenia zeznań, jak również problem realizacji tej zasady w sprawach załatwianych milcząco i w trybie uproszczonym. Ostatni rozdział, stanowiący logiczną klamrę konstrukcyjną, dotyczy skutków naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym kwalifikowanego pod kątem naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, podstawy wznowieniowej bądź rażącego naruszenia prawa, jak i skutków takich naruszeń.

Przy rozważeniu ewentualnej publikacji poprawionej rozprawy w formie monografii postulowałabym dla zwiększenia przejrzystości toku wywodu wyróżnienie dodatkowych

mniejszych jednostek redakcyjnych (np. w rozdziale IV w kontekście zagadnień związanych ze stroną postępowania).

Poniżej pragnę zawrzeć uwagi szczegółowe do poszczególnych rozdziałów.

7. W rozdziale I Doktorantka słusznie rozpoczęła wywód od refleksji terminologicznej dotyczącej wąskiego i szerokiego rozumienia pojęcia postępowania administracyjnego. Ustalenia w tym zakresie zostały poparte adekwatną analizą literatury przedmiotu. Sugerowałabym jedynie mocniejsze zaakcentowanie różnorodności zakresu przedmiotowego koncepcji zaliczanych do ujęcia *sensu largo*. Pozytywnie należy ocenić dostrzeżenie problemu zmiany zakresu przedmiotowego jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego na skutek włączenia do Kodeksu postępowania administracyjnego w 2017 r. instytucji milczącego załatwienia sprawy oraz uwzględnienie ujęcia postępowania administracyjnego jako procesu stosowania norm materialnego prawa administracyjnego z odwołaniem do modelu stosowania prawa J. Wróblewskiego (s. 22 i n.). Na s. 26 autorka odwołuje się do zjawiska odchodzenia współcześnie od klasycznej koncepcji autorytatywnej konkretyzacji norm prawa materialnego ze względu na rozwiązania prawne przyznające niejako jednostce zdolność prawną do podejmowania czynności materialnoprawnych kształtujących jej sytuację prawną i ewentualnie dopiero kontrolowanych przez organ administracji, przywołując w tej mierze poglądy B. Adamiak przedstawione w Systemie prawa administracyjnego z 2017. Szkoda, że w tej mierze autorka nie dotarła do opracowań artykułowych prof. B. Adamiak szerzej opisujących koncepcję tzw. władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie (m.in. też, *Prawa jednostki w koncepcji władztwa administracyjnego przesuniętego w czasie*, „Administracja. Teoria – Dydaktyka – Praktyka” 2013, nr 1 oraz *Przesunięte w czasie instytucje prawne kodeksu postępowania administracyjnego*, „Państwo i Prawo” 2020, z. 6).

Na uwagę zasługuje analiza pojęcia i funkcji postępowania dowodowego w procesie stosowania norm materialnego prawa administracyjnego, w ramach której autorka z powodzeniem przedstawia znaczenie postępowania dowodowego jako elementu procesu stosowania prawa przez organy administracji (s. 28 i n.). Tok wywodu odzwierciedla się dynamiką i interesującymi tezami odnoszącymi się do rozumienia postępowania dowodowego i jego znaczenia dla załatwienia sprawy administracyjnej. Przy analizie terminu ogólnego postępowania administracyjnego poprawnie przedstawiono kontekst historyczny. Na s. 40 w odniesieniu do aspektu podmiotowego postępowania ogólnego w zakresie definicji organu administracji publicznej można było wprost odnieść się do pojęcia organu administracji w znaczeniu ustrojowym bądź funkcjonalnym. Kontrowersyjne jest zaprezentowane na s. 44 bez

szerszego uzasadnienia stanowisko autorki, że obecnie postępowania uproszczone (w sprawach wydawania zaświadczeń oraz skarg i wniosków) są szczególnym trybem postępowania jurysdykcyjnego. Nie zmiierzają one bowiem do ukształtowania sytuacji prawnej jednostki.

8. W rozdziale II przedstawiono standardy w zakresie udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym z uwzględnieniem ich podziału na mające charakter zewnętrzny i wewnętrzny. Autorka szczegółowo wyjaśniła co rozumie pod pojęciem standardu (s. 48). Na uwagę zasługuje wnikliwość analiz z odwołaniem do literatury przedmiotu, w tym z zakresu prawa międzynarodowego i konstytucyjnego, oraz orzecznictwa. Uwzględniono szczegółowo standardy wynikające z Karty Praw Podstawowych UE, Europejskiego Kodeksu Dobrej Praktyki Administracyjnej, Kodeksu Dobrej Administracji, ReNEUAL, Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jak również problem Powszechnej Deklaracji Prac Człowieka i Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych jako źródła standardów dla tytułowej zasady, tj. zarówno akty wiążące, jak i soft law, w tym o charakterze projektowym (model ReNEUAL). Na tle Karty Praw Podstawowych dla precyzyjniejszego określenia zakresu jej zastosowania w stosunku do organu krajowych przydałoby się określenie rozumienia „sprawy unijnej” (por. s. 58), jak również doprecyzowania czy / w jakich sprawach autorka uznaje krajowe organy administracji jako element administracji UE. Wartościowe są, poparte orzecznictwem i literaturą przedmiotu, analizy na kanwie EKDP w zakresie rozumienia „obrony interesów” (s. 61 i n.), nowatorskie zaś porównanie „zbioru komponentów” prowadzących do „inkluzji” wynikających z art. 10 § 1 k.p.a. i art. 16 EKDPA (s. 64). W odniesieniu do zawartego na s. 68 stwierdzenia, że treść księgi III ReNEUAL nie odnosi się wprost w sposób bezpośredni do obowiązujących w państwach członkowskich przepisów regulujących postępowanie administracyjne, warto doprecyzować, że choć model ReNEUAL okazał się jedynie modelem dogmatycznym, bez szans na wdrożenie w takim kształcie do prawa europejskiego, przewidywano w nim (w ramach art. III-1) możliwość objęcia jego zakresem zastosowania także organów krajowych na mocy prawa unijnego (np. sektorowego) bądź odesłania zawartego bezpośrednio w prawie krajowym. W kontekście prawa krajowego wyważone i uzasadnione jest stanowisko autorki w sprawie wyprowadzania z art. 45 ust. 1 Konstytucji prawa do procedury administracyjnej oraz źródła dla administracyjnej sprawiedliwości proceduralnej.

9. Kluczowym dla określenia charakteru prawnego zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym jest rozdział III. W jego ramach sprawnie przedstawiono podział na normy-reguły i normy-zasady oraz specyfikę stosowania i ważenia zasad, posiłkując się pracami teoretyków i filozofów prawa. W spójny i nie nadmiernie rozbudowany sposób określono specyfikę katalogu zasad ogólnych postępowania administracyjnego. Dokonano także szczegółowego przeglądu występujących w literaturze poglądów na temat zasady czynnego udziału strony. W tej części uwzględniono przede wszystkim aktualne opracowania komentarzowe, monograficzne i o charakterze systemowych, w mniejszym zakresie artykuły naukowe. Zasadna jest teza oparta na dychotomii prawa i uprawnienia, zgodnie z którą prawo strony, a w konsekwencji jej uprawnienia nadają zasadzie czynnego udziału strony rzeczywisty wymiar zasługujący na szczegółowe omówienie. Oryginalny zabieg stanowi przedstawienie podmiotowych i przedmiotowych elementów konstrukcji prawnej zasady czynnego udziału strony z odwołaniem do koncepcji budowy norm prawnych (s. 113 i n.). Tok wyводу autorki zresztą w wielu miejscach odznacza się erudycyjnością i sprawnym korzystaniem z klasycznych ujęć teoretycznych jako punktu wyjścia do interesujących rozważań i wniosków dotyczących materii regulacji zasady czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym. W kontekście zakresu podmiotowego autorka trafnie wyróżnia adresata bezpośredniego (organ), któremu odpowiada obowiązek zapewnienia czynnego udziału i adresata pośredniego (stronę), korzystającego z uprawnienia do czynnego udziału, jak również podkreśla sprzężenie obowiązku z uprawnieniem oraz opisuje elementy treściowe stanowiące trzon tej zasady (s. 120). W konkluzji tej części (s. 123 i n.) wskazuje się na stałość komponentu podmiotowego zasady czynnego udziału oraz zmienność jej komponentu przedmiotowego powiązanego z treścią uprawnień i obowiązków. Pojęcie zmienności uprawnień przywodzi jednak na myśl ich alternatywność, wybiórczość, podczas gdy w istocie mają one charakter komplementarny, stanowią pewien wachlarz uprawnień immanentnie związanych z zasadą czynnego udziału w postępowaniu. Właściwie uzasadniono natomiast wybór zakresu analiz uprawnień szczególnych wynikających z zasady czynnego udziału strony w postępowaniu w powiązaniu z obszarem postępowania dowodowego (s. 125).

10. Szczegółowy charakter ma opis organów administracji publicznej jako adresatów bezpośrednich zasady czynnego udziału strony zawarty w rozdziale IV. Dotyczy to także aspektu strony postępowania, w ramach analizy którego zawarto również odniesienia do teorii obiektywnej / subiektywnej koncepcji strony. Drobną niejasność wkradła się na s. 146, gdzie

powołując podstawę wydania postanowienia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 61a § 1 k.p.a.) autorka wskazuje na jego umorzenie. Na s. 157 porównując status stron i podmiotów na prawach strony autorka dochodzi do konkluzji, że uprawnienia procesowe przysługujące stronie ogólnego postępowania administracyjnego i wywodzone z jej prawa do czynnego udziału w postępowaniu będą odnosiły się także do podmiotów działających na prawach strony. Zasygnalizować przy tym należałoby w kontekście przeprowadzonego w kolejnym rozdziale badania uprawnień procesowych związanych z zasadą czynnego udziału w postępowaniu dowodowym, czy pewnym wyjątkiem w tym zakresie nie jest uprawnienie do uzyskania informacji na temat niespełnionych lub niewykazanych przesłanek zależnych od strony. Oryginalny charakter mają zawarte w tym rozdziale rozważania dotyczące zasad uzyskiwania statusu strony ogólnego postępowania administracyjnego. Autorka wskazuje, że najczęściej kwestia ta jest zależna od organu administracji publicznej (co również powoduje, że organ ten może się mylić) (s. 158-159). Wydaje mi się w tym miejscu istotne by podkreślić, że o ile ustalenie statusu strony w konkretnej sprawie zależne jest od organu, o tyle przesłanki związane z istnieniem interesu prawnego lub uprawnienia determinującego status strony mają charakter obiektywny i powinny być dekodowane przez organ z norm prawa materialnego. W opisywanej części, bardzo skądinąd ciekawej, zdarzają się drobne niespójności, w szczególności niewystarczająco zostały rozgraniczone sytuacje związane z rozstrzygnięciami organów odwoławczych zależne od okoliczności związanych z tym czy podmiot wnoszący odwołanie powinien być kwalifikowany jako strona lub nie. Istotnie jest także podkreślenie, że w niektórych sytuacjach interes prawny wnoszącego odwołanie wywodzi się z prawa procesowego, nie zaś prawa materialnego (gdy organ I instancji bezpodstawnie traktował dany podmiot jako stronę postępowania i skierował do niego decyzję).

11. Kluczowy z punktu widzenia zakresu przedmiotowego rozprawy jest rozdział V, w którym autorka dokonuje wyczerpującej typologii (jak słusznie uzasadnia na s. 179-180 nie zaś klasyfikacji) poszczególnych uprawnień procesowych strony wynikających z zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym w ramach postępowania dowodowego. Podział ten ma charakter merytoryczny, ze względu na treść uprawnień. W kolejności związanej z aspektem chronologicznym przedstawiono uprawnienia do: zgłaszania wniosków dowodowych, bycia zawiadomioną o czynnościach postępowania dowodowego oraz uczestniczenia w przeprowadzeniu dowodu, uzyskania dostępu do akt sprawy, uzyskania informacji na temat niespełnionych lub niewykazanych przesłanek zależnych od strony,

wypowiedzenia się co do przeprowadzonych w sprawie dowodów. Pozytywnie należy ocenić zawarte w odniesieniu do każdego z opisywanych uprawnień krótkie podsumowanie. Na tym tle w pewnym zakresie warto podkreślić rolę przepisów szczególnych, w konkretnych sprawach możliwość przedstawienia dowodów w swojej sprawie przez stronę może w istocie zmieniać się w ustawowy obowiązek złożenia określonych dokumentów wraz z wnioskiem o wszczęcie postępowania jako wymogu nie tylko formalnego, lecz i materialnego uzyskania decyzji pozytywnej i ustawowego przeniesienia ciężaru dowodzenia na stronę pragnącą uzyskać określone uprawnienie. W kontekście analizy dostępu do akt sprawy warto względem problematyki jawności zewnętrznej odesłać do regulacji innych aktów, w tym zwłaszcza ustawy z 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej. Istotne jest podkreślenie problemu udostępniania danych w postaci elektronicznej stronom postępowania. Warta uwagi jest również analiza przesłanek uzasadniających wyłączenie uprawnień procesowych strony w postępowaniu dowodowym wynikających z zasady czynnego udziału (s. 274 i n.) oraz problem uprawnienia do złożenia zeznań (s. 278 i n.), jak również problem realizacji tej zasady w sprawach załatwianych milcząco i w trybie uproszczonym (s. 281 i n.). W tym ostatnim przypadku pozytywnie należy ocenić objęcie tej aktualnej tematyki rozprawą, choć zasadne byłoby rozszerzenie zasobu źródłowego (np. o pracę *Milcząco załatwienie sprawy przez organ administracji publicznej*, red. Z. Kmiecik, M. Gajda-Durlik, Warszawa 2019). Całość przeprowadzonych w tym rozdziale analiz należy jednak ocenić zdecydowanie pozytywnie. Autorka zauważa wiele problemów praktycznych, odznacza się dobrą znajomością literatury przedmiotu, trafnie formułuje wnioski. Przy ewentualnym przygotowywaniu monografii sugerowałabym ewentualnie szersze uwzględnienie problemu praktycznego zmiany statusu jednostki w trakcie postępowania wyjaśniającego (np. ze świadka, który złożył zeznania w tym charakterze na podmiot, który zostaje w wyniku tych zeznań zakwalifikowany jako strona postępowania) i związanych z tym obowiązków organu i uprawnień jednostki zapewniających adekwatny sposób realizacji zasady czynnego udziału stron w postępowaniu.

12. Ostatni, VI rozdział, autorka poświęca skutkom prawnym naruszenia zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym. Uwagi wstępne dotyczące postaci naruszenia zasady czynnego udziału strony mają charakter oryginalny (s. 292 i n.). Rozdział ten obejmuje bardzo rzetelną analizę istotnego dla kontroli działalności administracji publicznej (w toku instancji, w trybach nadzwyczajnych oraz przez sądy administracyjne) problemu rodzaju wadliwości związanych z naruszeniem przez organ obowiązku umożliwienia stronie

czynnego udziału w postępowaniu. Ma ona charakter wieloaspektowy, zarówno w kontekście naruszenia przepisów postępowania administracyjnego, kwalifikowanego naruszenia przepisów postępowania stanowiących podstawę wznowienia postępowania bądź rażącego naruszenia prawa stanowiącego podstawę stwierdzenia nieważności, jak i ich skutków. Autorka uzasadnia stanowisko, że naruszenie art. 10 k.p.a. w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym może przybierać zarówno formę zwykłego naruszenia przepisów postępowania, jak i naruszenia o charakterze kwalifikowanym. Najbardziej zaś właściwym trybem usuwania tych ostatnich wadliwości jest tryb wznowienia postępowania (s. 346). Dostrzega jednak również tzw. trudne przypadki przemawiające za rozłącznością trybów nadzwyczajnych (s. 347 i n.).

13. W zakończeniu pracy w sposób niezwykle rzeczowy i konkretny podsumowano najważniejsze wnioski z przeprowadzonych badań. Sformułowano także główne postulaty *de lege ferenda* związane z postulowaną zmianą treści art. 73, art. 95 § 2, art. 79a, art. 138 § 2 k.p.a, jak również zmianą całkowitego wyłączenia stosowania art. 10 k.p.a. do milczącego załatwiania spraw, których nie będę szczegółowo przytaczać w recenzji. Przedstawione postulaty są w pełni zasadne.

Stwierdzić należy, iż autorka dokonała **pogłębionej i wyjątkowo trafnej diagnozy problematyki zasady czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Przedstawione w niniejszej recenzji uwagi nie umniejszają istotności i rzetelności przeprowadzonych analiz i formułowanych tez dotyczących zagadnień prawnych będących przedmiotem recenzowanego osiągnięcia naukowego. Rozprawa wyróżnia się pod względem poziomu merytorycznego oraz warsztatu naukowego.**

14. **Strona formalna** rozprawy budzi jedynie pojedyncze zastrzeżenia. W rozdziale pierwszym na początku pojawia się jeden akapit, który wymyka się z podziału na mniejsze jednostki redakcyjne. Przypisy źródłowe co do zasady są prawidłowo sporządzone, choć przypis nr 333 i 335 odsyła do pracy „P. Konopczyńska, *Problematyka uwzględniania...*, Warszawa 2018”, która nie została ujęta w wykazie literatury na końcu pracy. W wykazie skrótów brak kropek przy skrócie ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Zalecane krótsze określenia ustawy o Radzie Ministrów czy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie. W spisie treści rozdział VI przy pkt 2

pojawia się błędny numer strony. Język pracy jest poprawny, styl naukowy. Rozprawa jest bardzo dopracowana pod kątem formalnym.

15. Podsumowując, przedstawiona jako osiągnięcie naukowe **rozprawa doktorska pt. „Zasada czynnego udziału strony w postępowaniu dowodowym w ogólnym postępowaniu administracyjnym” stanowi oryginalne i niezwykle interesujące opracowanie naukowe**, rzucające nowe światło na problematykę realizacji zasady czynnego udziału strony w ogólnym postępowaniu administracyjnym, w odniesieniu zarówno do obowiązków organów administracji, jak i uprawnień stron postępowania związanych z etapem postępowania dowodowego oraz skutków ewentualnych naruszeń. Przedstawione wnioski i postulaty stanowią ważny głos w debacie nad efektywną realizacją standardu czynnego udziału strony w postępowaniu i potencjalnych zmian normatywnych służących poprawie jakości norm prawnych i ograniczeniu występowania w praktyce orzeczniczej organów administracji i sądów administracyjnych tzw. trudnych przypadków.

Przedstawiona do recenzji rozprawa doktorska mgr Pauli Konopczyńskiej w moim przekonaniu stanowi pracę realizującą kryterium oryginalności rozwiązania problemu naukowego stawianego rozprawom w postępowaniu o nadanie stopnia doktora nauk prawnych. Dowodzi także ogólnej wiedzy teoretycznej z zakresu postępowania administracyjnego (w dyscyplinie nauki prawne) oraz umiejętności samodzielnego prowadzenia pracy naukowej, w tym wnikliwości i zdolności badawczych Doktorantki. Jest na tym tle pracą wyróżniającą się. W związku z powyższym, stwierdzam, że **recenzowane opracowanie spełnia wszystkie warunki przewidziane dla prac doktorskich, określone w art. 187 ustawy z 20 lipca 2018 r. Prawo o szkolnictwie wyższym i nauce. Wnoszę tym samym o podjęcie dalszych czynności w przewodzie doktorskim, a dodatkowo o jej wyróżnienie przez właściwy w sprawie nadania stopnia naukowego doktora organ Uczelni.**

dr hab. Martyna Wilbrandt-Gotowicz, prof. ucz.